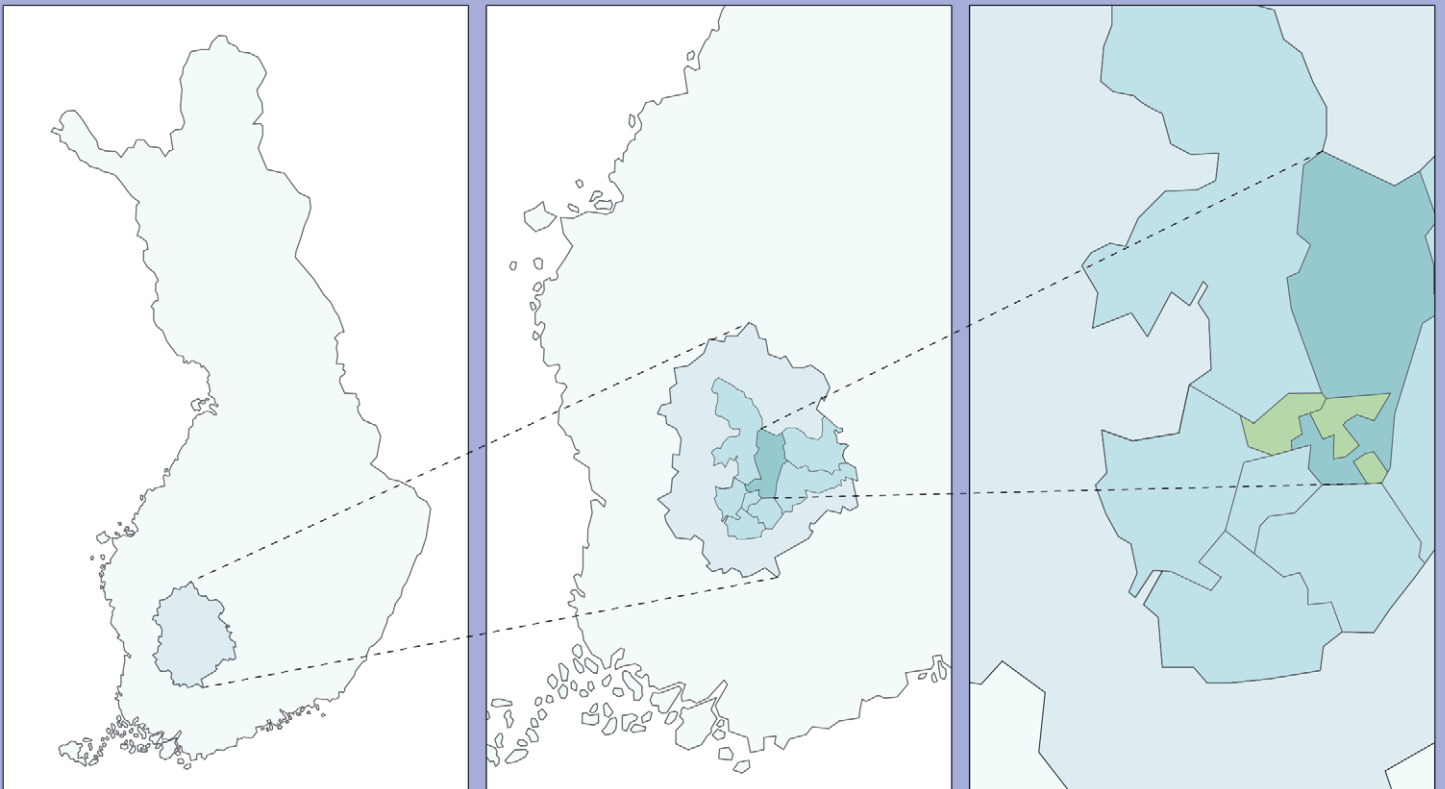


Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen

**Ari Ekroos, Hannu Katajamäki, Helena Kinnunen,
Panu Lehtovuori, Aija Staffans**



Ympäristöministeriön raportteja 7/2018

Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen

Ari Ekroos, Hannu Katajamäki, Helena Kinnunen,
Panu Lehtovuori ja Aija Staffans

Ympäristöministeriö

ISBN PDF: 978-952-11-4784-5 (PDF)

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto / Erja Kankala

Kuvien graafinen suunnittelu: Tiina Merikoski

Helsinki 2018



Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö		2018
Tekijät	Ari Ekroos, Hannu Katajamäki, Helena Kinnunen, Panu Lehtovuori, Aija Staffans		
Julkaisun nimi	Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 7/2018		
Diaari/hankenumero	Dnro YM7/5511/2017	Teema	Rakennettu ympäristö
ISBN PDF	972-952-11-4784-5	ISSN PDF	1796-170X
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4784-5		
Sivumäärä	68	Kieli	suomi
Asiasanat	maankäyttö- ja rakennuslaki, alueidenkäyttö, maankäytön suunnittelu, kaavoitus, kaava, rakentaminen, rakennuslupa		
Tiivistelmä <p>Ympäristöministeriö kutsui selvityksen tekijät tarkastelemaan maankäytön suunnittelun ja rakentamisen tulevaisuuden haasteita, muutosnäkymiä, uusia ohjaustarpeita ja uuden tyyppisiä ohjausmahdollisuuksia. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistäminen maankäytön suunnittelussa on tulevan lainsäädännön välttämätön lähtökohta. Yhdyskuntien piirteet, maantiede ja aluekehitys vaihtelevat maan eri osissa. Kunnilla tulisi olla suuri harkintavalta maankäytön suunnittelun ja rakentamisen periaatteiden soveltamisessa. Maankäytön suunnittelu on kehittämistä ja muutoksen hallintaa tarkoituksenmukaisin keinoin. Ohjauksen ja resursoinnin painopisteen olisi oltava nykyistä selvemmin tulevaisuudessa, ei nykytilanteen selvittämisessä.</p> <p>Kunnat ja maakunnat voisivat laatia ja hyväksyä strategisia maankäytön yleissuunnitelmia, joiden avulla koordinoitaisiin ja ohjattaisiin maakuntien, kaupunkiseutujen ja kuntien kehitystä. Maankäytön muutosten velvoittavassa (oikeusvaikutteisessa) ohjauksessa voisi olla kaksi suunnittelutasoa: kunnan maankäytön yleissuunnitelma ja kehittämissuunnitelma, jonka aloitteentekijänä ja laatijana voivat olla sekä kunnat että yksityiset toimijat. Maankäytön suunnitelmien laatimismenettelystä voitaisiin säätää nykyistä yksiselitteisemmin.</p> <p>Rakentamisen koko ketjun eri osapuolten tehtävät, roolit ja vastuut olisi määriteltävä laissa nykyistä tarkemmin ja selkeämmin. Tulevassa lainsäädännössä tulisi huomioida rakennuksen elinkaari siten, että uudisrakentaminen, korjaaminen, ylläpito ja huolto olisivat sääntelyn perustana. Rakennuslupa vaadittaisiin vain terveellisuuden ja turvallisuuden kannalta merkityksellisiin hankkeisiin.</p>			
Kustantaja	Ympäristöministeriö		
Painopaikka ja vuosi			
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet		2018
Författare	Ari Ekroos, Hannu Katajamäki, Helena Kinnunen, Panu Lehtovuori, Aija Staffans		
Publikationens titel	Styrningen av markanvändningen och byggandet ses över		
Publikationsseriens namn och nummer	Miljöministeriets rapporter 7/2018		
Diarie-/ projektnummer	Dnro YM7/5511/2017	Tema	Byggd miljö
ISBN PDF	978-952-11-4784-5	ISSN PDF	1796-170X
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4784-5		
Sidantal	68	Språk	finska
Nyckelord	markanvändnings- och bygglagen, områdesanvändning, planering av markanvändningen, planläggning, plan, byggande, bygglov		
Referat			
<p>På uppdrag av miljöministeriet studerade utredarna de framtida utmaningarna inom planeringen av markanvändning och byggande, liksom även utsikterna när det gäller förändringar, nya styrbehov och nya slags styrmöjligheter. Framtida lagstiftning måste oundvikligen basera sig på öppenhet och genomsynlighet i planeringen av markanvändningen. Samhällets särdrag, geografi och regionala utveckling skiljer sig åt i olika delar av landet. Kommunerna bör ha omfattande prövningsrätt i tillämpningen av principerna för planeringen av markanvändningen och byggandet. Planering av markanvändningen innebär utveckling och hantering av förändringar på ändamålsenligt sätt. När det gäller styrning och fördelning av resurser bör tyngdpunkten allt tydligare ligga på framtida förändringar, inte på utredning av nuläget.</p> <p>Kommunerna och landskapen ska kunna upprätta och godkänna strategiska översiktliga planer för markanvändningen med hjälp av vilka det ska gå att samordna och styra utvecklingen i landskapen, stadsregionerna och kommunerna. Det föreslås två planeringsnivåer i den förpliktande styrning (med rättsverkningar) som gäller förändringar i markanvändningen: en översiktlig plan och en utvecklingsplan för markanvändningen i kommunen, där både kommunen och enskilda aktörer kan vara initiativtagare och upprättare av planerna. Det kan utfärdas entydigare bestämmelser om förfarandet vid upprättandet av markanvändningsplaner.</p> <p>De olika parternas uppgifter, roller och ansvar under hela byggkedjan bör definieras noggrannare och tydligare i lag. I den framtida lagstiftningen bör man beakta byggnadens livscykel så att nybyggnad, reparationer, underhåll och service utgör grund för regleringen. Bygglov ska krävas endast för projekt som är betydande med tanke på hälsan och säkerheten.</p>			
Förläggare	Miljöministeriet		
Tryckort och år			
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Environment		2018
Authors	Ari Ekroos, Hannu Katajamäki, Helena Kinnunen, Panu Lehtovuori, Aija Staffans		
Title of publication	Reforming the guidance of land use and building		
Series and publication number	Reports of the Ministry of the Environment 7/2018		
Register number	Dnro YM7/5511/2017	Subject	Built environment
ISBN PDF	978-952-11-4784-5	ISSN (PDF)	1796-170X
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4784-5		
Pages	68	Language	Finnish
Keywords	Land Use and Building Act, land use, land use planning, zoning, zoning plan, building, building permit		
<p>Abstract</p> <p>The Ministry of the Environment invited the authors to study the future challenges of land use and building, changes to be expected, and new types of needs and opportunities related to guidance.</p> <p>Promoting openness and transparency in land use planning is a key premise of future legislation. There are differences in then characteristics of communities and settlement, geography and regional development in different parts of the country. The municipalities should have great power of discretion in the application of the principles of land use planning and building. Land use planning means the use of appropriate means for development and management of change. The focus in guidance and resources should more clearly than today be on future changes, instead of the current circumstances. Municipalities and regions should be allowed to prepare and adopt strategic general land use plans to be used for coordinating and steering the development of regions, urban communities and municipalities. The guidance of land use changes that constitute obligations (with legal impact) could take place at two levels of planning: a municipal general land use plan and a development plan where the initiatives could come from both municipalities and private operators. More detailed provisions could be laid down on the procedures for preparing land use plans.</p> <p>The law should specify more accurately and clearly the tasks, roles and responsibilities of the various parties to the whole building chain. Future legislation should take account of the life cycle of a building so that the regulation is based on new building, renovation, maintenance and repairs. A building permit would be required only for projects that are significant in terms of health and safety.</p>			
Publisher	Ministry of the Environment		
Printed by (place and time)			
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Tiivistelmä	9
1 Johdanto	11
2 Taustaa ja muutostekijöitä	13
2.1 Aluekehitys ja suunnittelu	13
2.1.1 Maailma monimutkaistuu	13
2.1.2 Suomi on monipuolinen maantieteellinen kokonaisuus	13
2.1.3 Elinvoiman edellytysten turvaaminen tärkeää	14
2.1.4 Puntaroivaan demokratiaan	15
2.2 Ympäristö ja ilmasto	16
2.3 Sosiaaliset, kulttuuriset ja poliittiset muutokset	17
2.3.1 Siirtymä teollisesta moninaistuvaan yhteiskuntaan	17
2.3.2 Vertaisverkot ja jakamistalous	17
2.3.3 Kolmas teollinen vallankumous ja itse tekemisen kulttuuri	18
2.4 Muita taustatekijöitä	18
2.4.1 Hankkeistuminen	18
2.4.2 Koulutuksen monimuotoistuminen ja pätevyudet	20
2.4.3 Rahoitusinstrumenttien muutos	20
3 Tulevan lainsäädännön lähtökohtia	24
3.1 Yleiset perusteet	24
3.2 Julkisen hallinnon uudistukset	26
3.3 Lainsäädännön rakenne ja keskeiset työkalut	26
3.4 Digitaalisuus maankäytön suunnittelussa ja rakentamisessa	27
3.4.1 Alueiden suunnittelu digitaalisessa toimintaympäristössä	27
3.4.2 Inspire-direktiivi, datan laatu ja avoimuus	28
3.4.3 Yksi aluetietomalli, lukematon määrä näkymiä ja suunnitelmia	29
3.4.4 Osallistuminen ja digitalisaatio	31

4	Maankäytön suunnittelun sääntelyjärjestelmän hahmottelua	33
4.1	Suunnittelutasot ja -ulottuvuudet	33
4.2	Valtakunnalliset maankäytön suuntaviivat	35
4.3	Yleispiirteinen suunnittelu – maankäytön yleissuunnitelma	36
4.4	Yksityiskohtainen suunnittelu – maankäytön kehittämissuunnitelma	41
4.5	Suunnitelmien tuomat velvollisuudet ja oikeudet	45
4.6	Menettely maankäytön suunnittelussa	46
4.7	Toteuttamisen kustannukset - maankäyttösopimukset ja kehittämiskorvaukset	51
5	Rakentamisen ohjauksen sääntelyjärjestelmästä	54
5.1	Rakentamisen ennakkovalvonnan lähtökohdat	54
5.2	Rakentamisen laatu ja vastuut	56
5.2.1	Rakentamisen laadun ohjaus	56
5.2.2	Rakentamisen vastuut	56
5.3	Rakennushankkeen valvonta	58
5.4	Rakennuslupamenettely	59
5.5	Rakentamisen tekniset vaatimukset	60
5.6	Ennakoiva rakennusten ylläpito	61
6	Eräitä muita näkökohtia	63
7	Yhteenvetoa ja pääkohtia	65
	Vertailu nykyjärjestelmän ja ehdotuksen välillä	68

Tiivistelmä

Ympäristöministeriö kutsui osana maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistamisen valmistelua selvityksen tekijät tarkastelemaan tulevan lainsäädännön mahdollisia perustekijöitä. Tehtävänä oli tarkastella tulevaisuuden haasteita, muutosnäkymiä, uusia ohjaustarpeita ja uuden tyyppisiä ohjausmahdollisuuksia.

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistäminen maankäytön suunnittelussa on tulevan lainsäädännön välttämätön lähtökohta. Lisäksi eri tahojen välistä yhteistyötä on kehitettävä luottamuksen lisäämiseksi. Tulevaisuudessa maankäytön suunnitteluprosessit digitalisoidaan. Kansallisella tasolla yhtenäinen, tietokantapohjaisen järjestelmän tulisi ulottua strategisesta suunnittelusta toteuttamiseen ja rakennetun ympäristön ylläpitoon.

Yhdyskuntien piirteet, maantiede ja aluekehitys vaihtelevat maan eri osissa. Kunnilla tulee edelleen olla suuri harkintavalta maankäytön suunnittelun ja rakentamisen periaatteiden soveltamisessa. Kuntiin ja maakuntiin tarvitaan kansalaisten suoran vaikuttamisen foorumeita, joiden esitykset otetaan huomioon maankäytön ja rakentamisen suunnittelussa.

Maankäytön suunnittelu on kehittämistä ja muutoksen hallintaa tarkoituksenmukaisin keinoin. Ohjauksen ja resursoinnin painopisteen on oltava nykyistä selvemmin tulevissa muutoksissa, ei nykytilanteen selvittämisessä. Kaavojen sijaan voitaisiin puhua maankäytön suunnitelmista.

Maankäytön muutosten velvoittavassa (oikeusvaikutteisessa) ohjauksessa esitetään kahta suunnittelutasoa, jotka ovat yleissuunnitelma ja kehittämissuunnitelma. Näissä molemmissa päätösvalta on kunnilla. Lisäksi kunnat ja maakunnat laativat ja hyväksyvät strategisia maankäytön yleissuunnitelmia, joiden avulla koordinoidaan ja ohjataan maakuntien, kaupunkiseutujen ja kuntien kehitystä. Strateginen maankäytön suunnittelu sovitetaan yhteen muun suunnittelun kanssa. Alueen yksityiskohtaista suunnittelua ohjataan kehittämissuunnitelmalla, jonka aloitteentekijänä ja laatijana voivat olla sekä kunnat että yksityiset toimijat. Kehittämissuunnitelmien hyväksymisestä päättää kunta.

Maankäytön suunnitelmien laatimismenettelystä ehdotetaan säädettäväksi nykyistä yksiselitteisemmin. Strategisen suunnittelun, velvoittavan (oikeusvaikutteisen) yleissuunnittelun ja kehittämissuunnitelmien menettelytavat eriytetään. Suunnitelmien vaikutusten arvioinnista säädetään nykyistä yksilöidymmin. Vaikutukset selvitetään riittävästi maankäytön muutos huomioon ottaen. Maankäyttösopimuksista ja maan arvonnousun voitonjaosta ehdotetaan säädettäväksi yksityiskohtaisemmin. Tavoitteena on järjestelmän selkeyttäminen ja menettelyiden yhdenmukaistaminen.

Rakentamisen koko ketjun eri osapuolten tehtävät, roolit ja vastuut on määriteltävä laissa nykyistä tarkemmin ja selkeämmin. On taattava kaikkien osallisten todellinen mahdollisuus vaikuttaa lopputulokseen. Lisäksi esitetään selvitettäväksi tutkittavaksi mahdollisuus säätää erityisestä toimielimestä (lautakunta tai muu), joka voisi antaa ohjeita ja tulkintasuosituksia rakennuslalle. Tulevassa lainsäädännössä tulisi huomioida rakennuksen elinkaari siten, että uudisrakentaminen, korjaaminen, ylläpito ja huolto olisivat sääntelyn perustana. Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeesta tulisi säätää nykyistä tarkemmin.

Rakennuslupa vaadittaisiin vain terveellisuuden ja turvallisuuden kannalta merkityksellisiin hankkeisiin. Toimenpideluvasta erillisenä lupana luovuttaisiin. Kehittämissuunnitelman mukainen toteuttaminen voisi kuulua ilmoitusmenettelyyn.

1 Johdanto

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) on ollut voimassa vuoden 2000 alusta ja siihen on tehty lukuisia muutoksia, joilla on toisaalta pyritty päivittämään sen ohjaus- ja suunnittelu-järjestelmää sekä toisaalta saattamaan se vastaamaan vuoden 2000 perustuslain nykytul-kintaa ja EU:n rakentamista koskevan sääntelyn vaatimuksia. Lakiin on tehty yli neljäkym-mentä muutosta, siihen on lisätty noin sata uutta pykälää ja siitä on kumottu muutama pykälä. Muutoksista huolimatta järjestelmä on kuitenkin pääosiltaan ennallaan, eikä sen perusteisiin ole kajottu kuin eräiden viranomaisten toimivallan osalta. Yhteiskunta on kui-tenkin muuttunut 17 vuoden aikana merkittävästi, eikä maankäyttö- ja rakennuslain järjes-telmä enää kaikilta osiltaan vastaa sen tarpeita.

Ympäristöministeriö kutsui osana laaja-alaista maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uu-distamisen valmistelun pohjatyötä tämän selvityksen tekijät tarkastelemaan tulevan lain-säädännön mahdollisia perustekijöitä. Tehtävänä oli muun muassa selvittää lainsäädännön lähtökohdiksi tulevaisuuden haasteita, muutosnäkymiä, uusia ohjaustarpeita ja uuden tyyppisiä ohjausmahdollisuuksia. Tehtävänä ei ollut uuden lainsäädännön luonnosteleminen, vaan suuntaviivojen hahmotteleminen sen pohjaksi.

Selvityksen toteuttamiseksi kokoonnuttiiin 12 kertaa. Kokoontumisissa keskusteltiin laa-ja-alaisesti maankäytön suunnittelun ja rakentamisen nykytilasta, sen ohjauksesta, tule-vaaisuuden näkymistä ja erityisesti järjestelmän kehittämisestä. Tämä raportti on laadittu näiden keskustelujen pohjalta. Raportti edustaa yhteistä näkökantaa ja siinä on yhteen-sovitettu erilaiset näkökulmat ja lähtökohdat maankäytön suunnittelua ja rakentamista koskevan lainsäädännön uudistamisen taustaksi. Selvityksen tekijät järjestivät 22.9.2017 työpajan, johon kutsuttiin laaja joukko aihepiirin kannalta relevantteja tahoja keskuste-lemaan laaja-alaisesti lainsäädännön uudistamisessa huomioitavista seikoista.

Raportissa ei ole voitu käsitellä kaikkia lainsäädännön muutostarpeita, vaan painopiste on maankäytön suunnittelussa, vaikka senkin osalta muun muassa rantojen rakentaminen on jätetty käsittelyn ulkopuolelle. Rakentamisen osalta raportissa on eräitä ajatuksia muun muassa ennakkovalvontajärjestelmän ja vastuiden kehittämiseksi.

Pääpaino on järjestelmän menettelyllisissä kysymyksissä, eikä raportissa ole juurikaan pyritty käsittelemään maankäytön suunnittelun ja rakentamisen sisällöllisiä tulevaisuudenäkymiä. Lainsäädännön tavoitteet ovat nykyisellään lähtökohtaisesti oikean suuntaisia ja järjestelmän instrumenttien tulee voida toimia myös tulevien sisällöllisten tavoitteiden edistämiseksi. Raportissa ei myöskään ole käsitelty maankäytön suunnittelun ja rakentamisen suhdetta muuhun ympäristönkäyttöä koskevaan lainsäädäntöön.

Raportissa on tarkoituksellisesti käytetty käsitettä maankäytön suunnittelu. Sisällöllisesti vastaava käsite voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennuslaissa on alueidenkäytön suunnittelu.

Raportti tuo esille eräitä mahdollisuuksia uudistaa sääntelyä siten, että se nykyistä paremmin voisi toisaalta vastata haasteisiin, jotka ovat näköpiirissä, ja toisaalta hyödyntää olemassa olevaa potentiaalia maankäytön suunnittelua ja rakentamista koskevien asioiden nykyistä sujuvammaksi ja läpinäkyvämmäksi käsittelemiseksi.

2 Taustaa ja muutostekijöitä

2.1 Aluekehitys ja suunnittelu

2.1.1 Maailma monimutkaistuu

Tulevaisuutta luonnehtivat kansainvälisten ja kansallisten vaikutusyhteyksien lisääntymisestä ja vyyhtiytymisestä seuraavat yllätykset. On osattava reagoida, tuli mitä tuli. Suomen on esimerkiksi varauduttava voimistuvaan ulkomailta suuntautuvaan muuttoliikkeeseen, jota kiihdyttävät poliittiset konfliktit ja ympäristönmuutoksen aiheuttama pakko. Toisaalta on tarpeen pitää mielessä, että taloudellinen menestyksemme ja hyvinvointiyhteiskunnan turvaaminen edellyttänevät tulevina vuosikymmeninä työperäistä maahanmuuttoa, sillä oma syntyvyysemme ei yksin riitä. Vahvuutenamme on kuitenkin maantiede, sillä tila ei maastamme lopu kesken.

Laaja maantieteemme turvaa monipuoliset maankäytön suunnittelun mahdollisuudet. Maantieteemme on muutosjoustavuutemme eli resilienssin merkittävä voimavara. Varautuminen tuleviin yllätyksiin on otettava huomioon uudessa maankäyttöä ja rakentamista sääntelevässä lainsäädännössä.

2.1.2 Suomi on monipuolinen maantieteellinen kokonaisuus

Aluerakenteemme perushahmo ei ole kahtiajako kaupunkeihin ja maaseutuihin, vaan paikallisyhteisöjen muodostama mosaiikkimainen jatkumo. Suomea on viisasta ja kansalaisten näkökulmasta oikeudenmukaista kehittää monipuolisten paikallisyhteisöjen maana. Paikallisyhteisöjen vastakkainasetteluille ei voi olla perusteita. Uuden lainsäädännön on taattava erilaisten paikallisyhteisöjen kehittyminen niiden omista lähtökohdista. Tarvitsemme sekä vahvat kaupungit että moniin yhteiskunnallisiin tarpeisiin vastaavan maaseudun. Suomea on siis kehitettävä monipuolisten yhdyskuntien kokonaisuutena, sillä se voi turvata menestyksemme myös tulevaisuudessa.

Eriyttäminen alueiden erilaisten kehitysnäkymien mukaan on välttämätöntä. Kaupunkien kasvun tarkoituksenmukainen hallinta ja ohjaus on maankäytön keskeinen tavoite. Kau-

punkiseuduille ja erityisesti kasvaville kaupunkiseuduille on taattava omanalaiset ratkaisut. Kasvu ei saa johtaa asuntopoliittisesti kestävämpään tilanteeseen, sosiaaliseen segregatioon ja ghettoutumiseen. Pääkaupunkiseutu on nähtävä erityisenä alueena, jonka merkitys koko Suomelle on erinomaisen tärkeä. Kaupunkien läheinen asumismaaseutu, maatalouden luonnehtima ydinmaaseutu, ikääntyvien asuttama harvaan asuttu maaseutu sekä maaseudun paikalliskeskukset edellyttävät maantieteellisiin olosuhteisiin sovitettuja maankäytön suunnittelun ja rakentamisen periaatteita.

Suomen kilpailukyvyyn katsannosta on tärkeää hyväksyä, että luonnonvarojen hyödyntämiseen, erityisesti metsänkäyttöön perustuva ja muu teollinen tuotanto on Suomessa tärkeää myös tulevaisuudessa. Maankäytön suunnittelun on otettava huomioon myös teollisuuden tarvitsema infrastruktuuri. Maassamme on noin 500 000 vapaa-ajan asuntoa. Niiden ympärivuotisen käytön turvaaminen on tärkeä yhteiskunnallisen päätöksenteon tehtävä. Asumisen monipaikkaistuminen on otettava huomioon tulevassa lainsäädännössä nykyistä selkeämmin muun ohessa maankäytön suunnittelun osallisuuteen liittyen.

Eteneminen tulisi perustua maantieteen oivaltamiseen: suurimpien keskusseudujen merkitys on jatkossa suuri, erityyppiset maaseutualueet tarjoavat asumisen ja yrittämisen mahdollisuuksia, jotka on osattava hyödyntää. Eri puolille Suomea on ilmeisen tarpeellista suunnitelmallisesti synnyttää kasvuvyöhykkeitä. Maankäytön ja junaliikenteen suunnittelussa olisi tuettava tätä kehityssuuntaa, koska kasvuvyöhykkeiden luontevana runkona ovat ratayhteydet. Lisäksi tarvitaan vanhojen ratayhteyksien kunnostamista. Lainsäädännön ja siihen perustuvan suunnittelun on mahdollistettava myös uusien rautateiden rakentaminen.

Kasvuvyöhykkeiden toteuttamisessa tarvitaan myös tulevien maakuntien saumatonta yhteistyötä. Voi olla myös tarpeen pohtia, miten maakuntarakennetta kehitetään jatkossa siten, että maakuntien kilpavarustelu ei estä kasvuvyöhykkeiden muodostumista. Toiminnallisesti voisi olla perusteltua hahmoteltua laajempien kokonaisuuksien suunnittelu samansuuntaisesti ja samanaikaisesti.

2.1.3 Elinvoiman edellytysten turvaaminen tärkeää

Maankäyttö ja rakentamista koskevan sääntelyn tulee turvata erityyppisten alueiden elinvoima. Elinvoiman keskeisiä tekijöitä ovat kansalaisten hyvää elämää ja yritysten kilpailukykyä palveleva infrastruktuuri, maantieteellisiin lähtökohtiin sovitettut suunnitteluratkaisut, liikenneyhteydet, joustavasti saavutettavat arjen palvelut, luonnon monimuotoisuus sekä kansalaisia, perinteistä hallintoa ja yrityksiä lähentävä, aitoon vuoropuheluun perustuva päätöksenteko. Elinvoimaa edistettäisiin siirtymällä reviireihin perustuvasta sektorituneesta hallinnosta (government) horisontaaliseen hallintaan (governance). Tätä periaatetta tulisi painottaa uudessa lainsäädännössä.

Elinvoiman tärkeä periaate on läheisyyden ekonomia. Se korostaa yhdyskuntien eheyttä ja arkielämän sujuvuuden huomioon ottamista tärkeänä yhteiskunnallisen päätöksenteon lähtökohdana. Läheisyyden ekonomian luonnehtimissa paikallisyhteisöissä asunnot, työpaikat ja palvelut ovat joustavasti saavutettavissa.

Läheisyyden ekonomia liittyy maantieteelliseen oikeudenmukaisuuteen. Sitä ei saavuteta mekaanisella yhdenvertaisuusperiaatteella, jossa ajatellaan "samalla tavoin Hangosta Utsjoelle". Oikeudenmukaisuutta voidaan saavuttaa paikallisyhteisöjen asukkaiden ja yritysten tarpeista lähtevällä eriyttämisellä. Läheisyyden ekonomian turvaaminen erilaisissa maantieteellisissä ympäristöissä niiden omista lähtökohdista tulee olla uuden maankäyttö- ja rakennuslain keskeinen periaate.

2.1.4 Puntaroivaan demokratiaan

Maankuntien perustamisen yhteydessä sosiaali- ja terveyspalvelut on suunniteltu siirrettäväksi maakuntien järjestettäväksi. Kunnille jää kuitenkin tärkeitä tehtäviä: maankäytön suunnittelu, rakentamisen luvitus, koulutus, hyvinvoinnin edellytyksistä huolehtiminen, kestävän kehityksen periaatteiden vaaliminen. Perinteinen edustuksellinen demokratia ei kunnissa riitä, vaan sitä täydentämään voitaisiin tarvita suoran kansalaisvaikuttamisen tapoja, tavallaan laajennettua demokratiaa. Kysymys on deliberatiivisesta eli puntaroivasta demokratiasta.

Uuden demokratian tärkeä osatekijä on lähelle kuntalaisia menevä päätöksenteko, mikä suuremmissa kaupungeissa voi tarkoittaa päätöksenteon jakamista kunnan osa-alueille. Oman asuinalueen suunnitteluun osallistuminen ja aito vaikuttaminen ovat tärkeä osa puntaroivaa demokratiaa. Kansalaisista olisi tultava tasaveroisia vaikuttajia. Heidän kuulemisensa on edelleen ollut liian usein muodollista, viranhaltijasuunnittelijoiden ehdoilla tapahtuvaa, ja kansalaisten ainoaksi vaikuttamiseen keinoksi on jäänyt muutoksenhaku.

Uuden demokratian vakavasti ottavassa kansalaiskunnassa päätetään, missä asioissa kansalaisraateja sekä muita kuntalaisten ja asiantuntijoiden yhteistyöfoorumeita kannattaa käyttää. Kansalaislähtöiset pohdinnat voivat liittyä kunnanosiin, mutta yhtä hyvin voidaan käsitellä yleisempiä asioita, esimerkiksi kaavoituksen periaatteita koko kunnassa. On tärkeää päättää tavoista, joilla kansalaisfoorumien esitykset otetaan velvoittavaksi osaksi päätöksenteon valmistelua. Tämä liittyy myös maakuntien päätöksentekoon. Suoran demokratian niveltämiseen edustukselliseen demokratiaan on toistaiseksi kiinnitetty liian vähän huomiota.

Kuntien ja maakuntien on huolehdittava riittävästä resursseista, jotta esimerkiksi sosiaalisen median varteenotettavat näkemykset kyetään siivilöimään ja valmistelemaan konkreettisiksi esityksiksi. Nykyisellään sosiaalisella medialla on vähäinen merkitys esimerkiksi

kuntien kehittämisessä. Päättäjät ja kansalaiset käyttävät sosiaalista mediaa yksisuuntaiseen viestintään. Sosiaalisen median eri kanavat eivät linkity. Vuoropuhelun kulttuuri on kehittymätöntä. Uuden demokratian digiloikka on ottamatta. Tulevassa lainsäädännössä tulee jopa ylikorostaa digitalisaation mahdollisuuksia kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämisessä. Kansalaisvaikuttamista varten tulisi julkisen vallan myös varata riittävät resurssit. Näin voitaisiin edistää uusia ideoita ja saada parhaat ideat toteutukseen. Jopa lainsäädäntö voisi edellyttää taloudellisten resurssien varaamista kansalaisvaikuttamiselle maankäytön suunnitteluun liittyen.

2.2 Ympäristö ja ilmasto

Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen edellyttävät tulevaisuudessa maankäytön suunnittelulta, rakentamiselta, rakennusmateriaaleilta ja rakennusten käytöltä nykyistä enemmän. Rakennetun ympäristön resurssi- ja energiatehokkuuden painoarvo kasvaa osana kokonaisuutta, johon kuuluu edelleen myös hyvä sosiaalinen ja kulttuurinen ympäristö.

Pariisin sopimus (SopS 75-76) ja EU:n päästökauppasektorin ulkopuolisia aloja koskeva tuleva taakanjakoasetus (COM/2016/482) edellyttävät tulevaisuudessa nykyistä tehokkaampia toimenpiteitä ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi muun ohessa maankäytön, liikenteen ja rakentamisen sektoreilta. Maankäytön ja rakentamisen sektorilla erilaiset keinot vaikuttavat suhteellisen hitaasti, mutta järjestelmän on tulevaisuudessa kyettävä tuottamaan nykyistä vaikuttavampia tuloksia ja näiden tulosten saavuttamiseksi on myös ohjauskeinoväliköimän oltava riittävän tehokas. Rakentamisen osalta ilmastonmuutoksen hillitseminen näyttäisi edellyttävän huomion kohdistamista sekä energiatehokkuuden että resurssitehokkuuden näkökulmasta entistä enemmän itse rakentamiseen ja rakennusmateriaaleihin. Näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa EU:n sääntely jatkunee tällä sektorilla.

Ilmastonmuutokseen sopeutuminen edellyttää toimia erityisesti maankäytön ja rakentamisen aloilla. Erityisen tärkeää on varautuminen tulvariskien kasvuun meren ja vesistöjen rannoilla sekä rakennetuilla alueilla hulevesitulviin. Rakentamisessa on huomioitava erityisesti sään ääri-ilmiöiden riskit materiaaleille, rakenteille ja teknisille järjestelmille.

Ympäristönsuojelu edellyttää maankäytön suunnittelulta tulevaisuudessakin yhtäältä terveellisiä, viihtyisiä ja ympäristönsuojeluvaatimukset täyttäviä elinympäristöjä sekä toisaalta elinkeinoelämän tarpeisiin ympäristön kannalta sopivia toiminnan harjoittamisen sijoituspaikkoja. Erilaisten toimintojen sijoittumisen ohjaus edellyttäne nykyistä selkeämpää ohjausta. Luonnonsuojelun (aluesuojelu ja lajisuojelu) huomioiminen on noussut aiempaa

tärkeämmäksi alueidenkäytön suunnittelussa. Biodiversiteetin säilyttämiseksi maankäytön suunnittelun tulee entistään paremmin huomioida luonto ja siihen liittyvät arvot.

Kulttuuriperinnön suojelu ja säilyttäminen ovat olleet merkittävässä roolissa rakentamisessa ja maankäytön suunnittelussa. Kulttuuriarvot ja laadukkaat elinympäristöt ovat ihmisten hyvinvoinninkin kannalta jatkossakin tärkeitä.

2.3 Sosiaaliset, kulttuuriset ja poliittiset muutokset

2.3.1 Siirtymä teollisesta moninaistuvaan yhteiskuntaan

Kehittyneet yhteiskunnat, Suomi mukaan lukien, ovat teollisen vaiheen jälkeen siirtymässä kohti moninaistuvaa yhteiskuntaa, jossa ihmisten kohtaamisten kautta syntyy aikaisempaa enemmän uusia ideoita ja menettelyjä. Moninaistuvassa yhteiskunnassa esimerkiksi tavaroiden ja palveluiden tuottaminen ja kuluttaminen muuttuvat sosiaalisesti jaetuiksi ja yhdessä ylläpidetyiksi. Vertaisverkot ja jakamistalous ovat esimerkkejä moninaistuvan yhteiskunnan etenemisestä.

Moninaistuvan yhteiskunnan keskiössä ovat ihmiset ja heidän omaehtoiset sosiaaliset ja kulttuuriset hankkeensa. Tavarantuotannon ja kulutuksen asemesta yhteiskunnallisen ja taloudellisen prosessin ydintä on laadukkaan asuin- ja yritys ympäristön tuotanto. Painotus on paikallisyhteisöissä ja ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa. Suomea aletaan hahmottaa kansalaisten sekä hallinnon, asiantuntijaorganisaatioiden ja yritysten edustajien kohtaamisista syntyvien uusien laatujen ja lisäarvojen kenttänä. Tässä kokonaisuudessa kaupungeilla ja kaupunkiseuduilla on aiempaa historiaa suurempi rooli, mutta myös maa-seutu kylineen ja monet vapaa-ajan ympäristöt ovat edelleen merkittäviä.

Moninaistuvan yhteiskunnan paikallisyhteisöt ovat kompleksisia, itseorganisoituvia ja uudistumiskykyisiä. Monen tason vuorovaikutus, rajojen huokoisuus ja alueiden monikäyttöisyys ovat uudistumisen edellytyksiä. Suunnittelun on siirryttävä pois teollisen yhteiskunnan perustoimintojen (tuotanto, julkinen kulutus ja työvoiman uusintaminen) sijoittelusta kohti moninaistuvan yhteiskunnan sosiaalisen, taloudellisen ja ekologisen uudistumiskyvyn turvaamista. Tässä Suomen monipuolinen maantiede ja tilan runsaus antaa monia mahdollisuuksia.

2.3.2 Vertaisverkot ja jakamistalous

Kansalaisten vertaisverkostot saattavat nousta tulevaisuudessa keskeisiksi kehitykseen vaikuttaviksi tekijöiksi. Vertaisverkostoissa kansalaiset tuottavat esineitä, asioita ja palveluita toisilleen. He luovat, suunnittelevat ja käyttävät paikallisyhteisöjään yhteistyössä.

Tämän seurauksena hallinnon, suunnittelun ja kansalaisten välinen suhde voi muuttua ja vaatia uusia lähestymistapoja. Vertaisverkostojen myötä myös valta ja johtajuus voivat haajaantua. Mitä vahvemmin vertaisverkostot määrittävät ja luovat uudenlaista toimintatilaa, sitä enemmän myös esimerkiksi kuntien ja kuntalaisten välinen suhde muuttuu. Vertaisverkostot ovat tasaveroisten yksilöiden vapaaehtoisia yhteenliittymiä. Vertaisverkostossa ei ole keskitettyä ja hierarkkista hallintoa, vaan ne ovat itseohjautuvia. Vertaismallissa organisoidutaan avoimen kommunikaation, ei hallinnollisten käskyjen tai markkinasignaalien pohjalta. Vertaisverkostojen toimintaa motivoivat ensisijaisesti muut kuin rahalliset korvaukset, ja ne tuottavat usein enemmän käyttö- kuin vaihtoarvoa.

Vertaisverkostot tuottavat yhteisesti sovittujen sääntöjen mukaisia vapaasti käytettäviä, jaettavia ja jalostettavia yhteisresursseja ja –tuotteita. Internetin myötä vertaisverkostot korostuvat kaikkialla yhteiskunnassa: kaupassa, koulutuksessa, työelämässä, mediassa, teknologian kehittämisessä ja paikallisyhteisöissä. Vertaisverkot ovat tärkeä osa puntaroi-
van demokratian vahvistumista.

2.3.3 Kolmas teollinen vallankumous ja itse tekemisen kulttuuri

Vertaisverkostot muuttavat yhteiskunnan materiaalista perustaa. Uusiutuviin lähteisiin perustuvan hajautetun energiajärjestelmän, informaatio- ja kommunikaatioteknologian monipuolistumisen sekä 3D-tulostuksen kaltaisten digitaalisten valmistusmenetelmien myötä tuotanto ja elämäntavat voivat osittain siirtyä tehtaista takaisin käsityöläismäisiin paikka-perustaisiin yhteisöihin.

Kulutusta on mitä ilmeisimmin vähennettävä olennaisesti, mutta emme ehkä osaa tunnistaa kaikkia sosiaalisesti kiinnostavia polkuja tavoitteen saavuttamiseksi. Sekä tuotanto että kulutus ovat muutoksessa. Moninaistuvan yhteiskunnan paikallisyhteisöt ovat tulevaisuudessa myös fyysisen tuotannon paikkoja, eivät vain asumisen ja palveluiden sijaintipaikkoja.

2.4 Muita taustatekijöitä

2.4.1 Hankkeistuminen

Maankäytön kehittämishankkeet ovat viime vuosina lisääntyneet merkittävästi. Ympäristöministeriön tekemän selvityksen mukaan on hyväksyttyjen asemakaavojen lukumäärä kasvuseuduilla vähentynyt kymmenessä vuodessa noin neljänneksellä. Tämä tarkoittaa, että yksittäiset asemakaava-alueet ovat rakentamisen määrän suhteen suurentuneet ja kaavoituksen taustalta löytyy usein kaupunkikehityksen kannalta merkittäviä hankkeita. Nämä

suuret hankkeet leimaavat tämän hetkistä suunnittelukeskustelua, kun eri kaupungeista uutisoidaan sekä laajoista aluerakentamiskohteista että uusista joukkoliikenteen solmu-kohtiin sijoittuvista suorkortteleista.

Suurista hankkeista on kyse myös silloin, kun merkittävä tuotantolaitos, esimerkiksi teollisuuslaitos, voimalaitos tai kaivos, sijoittuu paikkakunnalle. Tällöin hankkeesta vastaavan yhtiön keskustelukumppanina paikallistasolla on tavallisimmin asiantuntijaresurseiltaan pieni kunta. Neuvottelu- ja ohjausasetelma pienen kunnan ja suuren, usein kansainvälisen yrityksen välillä on resurssiltaan lähtökohtaisesti epätasapainossa.

Maankäytön ohjausjärjestelmän pitäisi pystyä löytämään tarkoituksenmukaiset menettelytavat näihin suuriin, yhteiskunnan kannalta merkittäviin hankkeisiin. Aluerakentamisessa ja uusissa keskustaratkaisuisa kyse on ennen kaikkea monimutkaisuuden hallinnasta; teollisuushankkeissa resurssien riittävästä allokoinnista. Molemmista tapauksista kyse on myös mitä suurimmassa määrin julkisen ja yksityisen yhteistyöstä ja erilaisista kumppanuusmallista.

Yksityisen sektorin aktiivisuus kaupunkikehittämisessä on muun ohessa näkynyt kaupunkirakentamiseen liittyvien maankäyttösopimusten lisääntymisenä. Suurten kaupunkien kaavoista keskimäärin joka kolmanteen liittyy maankäyttösopimus, mutta vaihteluväli eri kaupunkien kesken on suuri; esimerkiksi Porissa 16 %:ssa kaavoista on maankäyttösopimus, Vantaalla taas 68 %:ssa. Tärkeimpänä yksittäisenä syynä yksityisten hankkeiden kasvavalle määrälle on rakentamisen painopisteen siirtyminen täydennysrakentamiseen. Rakentaminen tapahtuu entistä useammin jo rakennetuilla, yksityisten omistamilla alueilla. Tällöin tehdään yleensä maankäyttösopimus, jolla kunta ja maanomistaja sopivat muun muassa siitä, kuinka kaavan toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset jaetaan ja missä aikataulussa kaava toteutetaan.

Erilaisten kumppanuusmallien kehittäminen on kiihtynyt, mihin liittyen julkiset, yksityiset ja kansalaistoimijat etsivät keskinäisiä roolejaan, määrittelevät oikeuksia ja vastuita sekä tutkivat erilaisia toimintatapoja ja työkaluja aktiivisesti. Maankäytön suunnittelu on pääosin julkisen hallinnon toimintaa, mutta tulevaisuudessa yhä useammin yritykset ja aktiiviset kansalaiset käynnistävät suunnitteluhankkeita. Alueiden kehittäminen liiketoimintana on meillä toistaiseksi ollut rakennusliikevetoista, mutta alalla on tarvetta ja tilaakin uusille liiketoimintamalleille ja myös osaamiselle. Julkisen hallinnon tärkeimpänä haasteena puolestaan on tunnistaa yhteiskunnallisen ohjauksen oleelliset kysymykset ja löytää siihen tarkoituksenmukaiset menettelyt. Suurten, monimutkaisten hankkeiden ohjaus ja toisaalta pitkän aikavälin kehityskulkujen ennakointi haastavat valmistelua ja päätöksentekoa.

Lainsäädännön uudistamisessa olisi hankkeistumiskehitys otettava huomioon nykyistä paremmin. Lainsäädännön kehittämisessä tulisi pyrkiä etsimään uusia keinoja, joilla hallittaisiin kehitystä ja toisaalta mahdollistettaisiin jouhevät menettelymuodot ja päätöksenteko.

2.4.2 Koulutuksen monimuotoistuminen ja pätevyudet

Maankäytön suunnittelun ja rakentamisen lainsäädännön uudistamisessa on otettava huomioon koulutusjärjestelmässä tapahtunut muutos, jonka seurauksena Suomen yliopistoissakin kandidaatinkoulutus ja maisterikoulutus on eriytetty omiksi tutkinnoikseen. Toistaiseksi yliopistoihin pyritään pääasiassa vielä ”putkitutkintoon” eli pääsy kandidaattiohjelman turvaa yliopiston sisällä myös jatkon maisteritutkintoon. On kuitenkin todennäköistä, että vähitellen siirrytään siihen, että haku maisteriohjelmiin koskee kaikkia. Tällainen muutos heijastuu väistämättä pätevyyksien kehittymiseen ja ammattitaitoon myös maankäytön suunnittelun alalla.

Maisteriohjelmien eriytymisellä on tunnistettavissa ainakin kaksi vaikutusta. Ensinnäkin, nykyistä suurempi osa yliopisto-opiskelijoista siirtyy työelämään kandidaatintutkinnoilla, minkä seurauksena koulutustaso saattaa laskea ja sen myötä ammatilliset valmiudet heikentyä. Työelämän valmiudet pitäisi pystyä rakentamaan tulevaisuudessa huomattavasti nykyistä lyhyemmässä ajassa kuin mitä ylempi korkeakoulututkinto on mahdollistanut. Toiseksi, tulevilla maistereilla on monipuolisempi koulutus kuin vanhoilla ”putkimaistereilla”, mutta vastaavasti heillä voi olla syvällisessä osaamisessa puutteita. Maisteriohjelmiin haetaan jo nyt hyvin erilaisilla taustoilla eli erilaisilla kandidaatintutkinnoilla ja ammattikorkeakoulututkinnoilla, mikä tuottaa uudenlaisia osaamisprofiileja yhdistämällä ristiin esimerkiksi maantieteen, arkkitehtuurin, insinööritieteiden, taloustieteiden ja muotoilun kandidaatin- ja maisteritutkintoja.

Tutkintojen yhtäältä lyheneminen ja toisaalta monipuolistuminen vaikuttavat siihen, miten pätevyksiä maankäytön suunnittelussa ja rakentamisessa tulevaisuudessa määritellään. Minkälaisen pätevyuden kandidaatti voi saada työelämässä? Vai pitäisikö tutkintokoulutus ja ammattipätevyudet kokonaan erottaa toisistaan?

2.4.3 Rahoitusinstrumenttien muutos

Kiinteistöliiketoiminta on Suomessakin kehittynyt viimeisten parin vuosikymmen aikana voimakkaasti. Kiinteistömarkkinoiden likviditeetti, läpinäkyvyys ja palvelutarjonnan monipuolisuus on lisääntynyt ja perinteisten toimijoiden rinnalle on tullut kansainvälisiä toimijoita ja erilaisia rahastoja. Myös sijoitus- ja rahoitusinstrumenttien tarjonta on kasvanut, ja markkinoille on tullut toimijoita erilaisilla sijoitusstrategioilla. Ulkomaisten toimijoiden tulo Suomen kiinteistömarkkinoille on tuonut mukanaan kansainvälisiä toimintatapoja niin kiinteistösijoittamiseen kuin kiinteistökehitykseenkin.

Kiinteistöliiketoiminnan kehityksellä ja kiinteistömarkkinoiden monipuolistumisella on suora yhteys myös rakennus- ja kiinteistökehityshankkeiden toteutukseen. Hankkeiden rahoitus, uusien rahoitusmuotojen kehittyminen sekä rahoitukseen liittyvät erilaiset ehdot ovat olennainen osatekijä hankkeiden toteutuksessa. Sijoittajien vahvat tuotto-odotukset sekä hankkeiden rahoitus, sen kesto-aika ja muut rahoituksen ehdot edellyttävät ennakoitavuutta niin aikataulujen kuin hankkeiden sisällönkin suhteen. Nämä kaikki asettavat vaatimuksia hankkeiden nopealle, aikataulutetulle ja riskit minivoivalle etenemiselle.

Pankkilainat ovat olleet ja ovat edelleen Suomessa tyypillisin kiinteistökehityshankkeiden rahoitusmuoto. Pankkilaina on kiinteistösijoittajan ja luottolaitoksen välinen sopimus, jonka keskeisiä ehtoja ovat muiden muassa rahoituksen määrä, hinta, pituus ja vakuudet. Kiinteistörahoituksen kohteena olevat kiinteistöt toimivat usein luoton vakuutena, ja tyypillisesti luoton määrä voi olla maksimissaan 50-80 prosenttia kohteen käyvästä arvosta. Perinteisten luottolaitosten ohella myös instituutiosijoittajat, esimerkiksi eläkeyhtiöt, voivat myöntää vieraan pääoman ehtoista kiinteistörahoitusta. Joskus instituutiosijoittajat toimivat luotonantajina yhteistyössä pankkien kanssa.

RS-rahoitus on rakennusyhtiöille ja kiinteistökehittäjille hyvin vakiintunut ja toimiva tapa, jossa pitkäaikaisella 25 vuoden lainalla rahoitetaan rakentaminen. RS-lainalla tarkoitetaan pankkien asuntorahoitukseen myöntämää yrityslainaa. Lyhenne RS tulee sanoista ”rahalaistosten neuvottelukunnan suosittelema” ja se liittyy pankkien ostajien suojaksi 1970-luvulla kehittämään RS-järjestelmään. RS-järjestelmää vastaavat säännökset ovat nykyään osa asuntokauppalain pakottavaa sääntelyä.

Korkotukilaina on pankin tai muun rahoituslaitoksen myöntämä laina, jonka korosta valtio maksaa osan, jos lainansaajan perusomavastuukorko ylittyy. ARA hyväksyy korkotukilainoja vuokra-, asumisoikeus- ja osaomistustalojen uudisrakentamiseen kuntien puoltamille kohteille. Vuokra- tai asumisoikeusasuntojen rakentamista varten myönnettyllä korkotukilainalla on valtion täytetäkaus. Takaus tulee voimaan suoraan automaattisesti. Korkotukilainoja ovat niin sanotut pitkät korkotukilainat, joiden laina-aika on 40 vuotta, aiemmin jopa 45 vuotta sekä lyhytaikaiset korkotukilainat, joiden laina-aika on 10 vuotta.

Joukkovelkakirjalainoilla voidaan kiinteistökehityshankkeissa hakea rahoitusta suoraan markkinoilta. Tyypillisessä joukkovelkakirjalainassa lainan liikkeellelaskija sitoutuu maksamaan tiettyä ajankohtana joukkovelkakirjalainan omistajalle lainan nimellisarvoa vastaan summan. Joukkovelkakirjalainan liikkeellelaskija maksaa lainan omistajille myös korkoa laina-aikana. Vaihtovelkakirjat ovat joukkovelkakirjalainojen erityistyyppi, jossa sijoittajalla on laina-ajan päätyttyä oikeus halutessaan vaihtaa koko lainamäärä tai osa siitä yhtiön osakkeisiin ennalta määrätyn vaihtosuhteen mukaisesti. Joukkovelkakirjalainoihin sijoittaneille tahoille, joukkovelkakirjat ovat jälkimarkkinakelpoisia sijoitusinstrumentteja, eli niitä voi laina-aikana myydä ja ostaa kunkin hetkiseen markkinahintaan. Niiden likvidi-

teetti ei kuitenkaan ole välttämättä yhtä hyvä kuin osakesijoitusten. Joukkovelkakirjalainat voivat olla joko vakuudettomia tai vakuudellisia. Vakuudellisessa joukkovelkakirjassa lainalla on liikkeellelaskijan vakuus koko summasta. Kiinteistösijoitusyhtiöt voivat käyttää omistamiaan kiinteistöjä lainan vakuutena.

Viime vuosina markkinoille on tullut uusia kiinteistörahastoja, joihin ammattimaisten sijoittajien lisäksi myös yksityissijoittajat tekevät sijoituksiaan kasvavissa määrin. Kiinteistörahastot keskittyvät usein jo rakennettujen kiinteistöjen hankkimiseen, mutta myös puhtaasti kiinteistöjen kehittämiseen keskittyneitä rahastoja on muutamia. Kiinteistörahasto voi olla yhtiömuodoltaan joko julkinen osakeyhtiö tai kommandiittiyhtiö. Nykyisin olemassa olevat kiinteistökiinteistökehitysrahastot ovat yleensä kommandiittiyhtiömuotoisia. Rahastojen sijoitusstrategiasta riippuen rahastot voivat yleensä sijoittaa suoraan tai epäsuorasti asuin- tai liikerakentamisen mahdollistaviin maa-alueisiin tai kiinteistöihin. Sijoittaminen toteutetaan joko omistamalla tontteja, kiinteistöjä, rakennuksia, määräaloja tai näitä omistavia yhtiöitä tai rahoittamalla niitä voitto-osuuslainoilla tai joukkovelkakirjalainoilla. Rahastot voivat sijoittaa rakentamattomaan tonttimaahan tai jo rakennettuihin kiinteistöihin ja kehittää kohteita edelleen. Yleensä rahastojen voimassaoloaika on 5 -10 vuotta, jonka kuluessa hanke on saatu siihen kuntoon, että sen kehittämät kiinteistöt ovat myytävissä.

Tonttirahastot ovat kehittyneet vuokratonttitarjonnan monipuolistamiseksi ja suhteellisen lyhyessä ajassa on syntynyt lukuisa määrä tonttirahastoja, jotka sijoittavat vuokralle tarjottaviin tontteihin. Yleensä tontit on tullut ostaa, sillä perinteisesti vuokraajia ei juuri valtion ja kuntien lisäksi ole ollut. Maanhankintaan sitoutuu kuitenkin merkittävästi pääomaa, mikä osaltaan nostaa asuntojen ja toimitilojen kokonaisrakentamiskustannuksia ja lisää pääoman tarvetta rakentamisvaiheessa. Jos tontin voi vuokrata, myytävän valmiin asunnon hinta on edullisempi ja rakentajalle vapautuu tontin ostamiseen sitoutunut pääoma muuhun käyttöön. Näin esimerkiksi vuokratyöön tarkoitettuja asuntoja voidaan rakentaa nopeammin, kun kaikki pääomapanokset suuntautuvat vain rakentamiseen.

Tontit vuokrataan pitkäaikaisilla sopimuksilla, tavallisesti noin 30 vuodeksi, mutta ne voivat olla pituudeltaan jopa 60 vuotta. Yleensä vuokralaisilla on oikeus lunastaa tonttinsa tai osuuksia tontistaan vuosittain vuokra-aikana vuokrasopimuksen mukaiseen vuotuisen arvoon. Koko tontin lunastus on tavallisesti tehtävä ennen vuokrakauden päättymistä, mutta on myös olemassa rahastoja, joiden omistamien tonttien vuokrasopimuksiin ei sisälly vuokralaisen lunastusvelvollisuutta.

Tontin lunastushinta ja sen määrittelyn perusteet määritellään maanvuokrasopimuksessa. Lunastusvaiheessa tonttiosuudesta on maksettava 4 prosentin varainsiirtovero ja maa-kauppoihin liittyvät reilun parin sadan euron viranomaismaksut. Olemassa olevat tontti-

rahastot ovat keskittyneet pääasiallisesti lähinnä asuintalotonttien vuokraamiseen, mutta olemassa on myös joitakin toimitiloille suunnattuja tonttirahastoja.

3 Tulevan lainsäädännön lähtökohtia

3.1 Yleiset perusteet

Maankäytön ja rakentamisen lainsäädännön uudistamisen lähtökohtana tulee olla, että laki palvelee entistä tarkoituksenmukaisemmin maan eri osia. Luonnollisesti ohjauksen tarve on suurempi siellä, missä muutoksia on paljon. Toisaalta siellä, missä muutospaineet ovat pieniä ja rakentaminen vähäistä, ei yhteiskunnallinen ohjausintressikään ole merkittävä. Lähtökohtana voisi olla näiden erilaisten alueellisten kehitysnäkymien mukainen menettelytapojen nykyistä selkeämpi lainsäädännöllinen eriyttäminen.

Tarkoituksenmukaisella ohjauksella voidaan rakentaa luottamusta. Luottamus järjestelmään on tärkeä yhteiskunnallisen toiminnan perustekijä. Vaikka lainsäätäjät pyrkii varmistamaan normijärjestelmän toimintaa monin kontrollin keinoin, ei se voi toimia ilman toimijoiden välistä luottamusta. Jos maankäytön suunnittelija ei luota rakennuksen suunnittelijaan tai viranomaisen yksityiseen toimijaan, pyritään lopputulosta varmistamaan yksityiskohtaisen sääntelyn ja kontrollin keinoin mahdollisimman tarkasti. Maankäytön suunnittelun ja rakentamisen sääntelyn tulisi tulevaisuudessa pyrkiä lisäämään luottamusta eri osapuolten kesken luomalla selkeitä ja yhdenmukaisia toimintamuotoja, jotka ovat riittävän joustavia lainsäädännöllä tavoiteltavien oikeushyvien saavuttamiseksi. Luottamukseen liittyy myös niin sanottu luottamuksen suojan periaate, joka oikeudellisenä käsitteenä sisältää vähän eri näkökulman, mutta kysymys on pohjimmiltaan samasta asiasta. Periaate edellyttää, että voidaan luottaa julkisen toiminnan johdonmukaisuuteen.

Avoimuus ja läpinäkyvyys ovat ympäristönkäytön ohjauksen kannalta merkittäviä lähtökohtia. Näitä päämääriä tulisi mahdollisimman pitkälti pyrkiä lisäämään maankäytön suunnittelun ja rakentamisen lainsäädäntöä kehitettäessä. Kansalaisten ja yritysten tulisi saada nykyistä paremmin tietoa erilaisten hankkeiden vireille tulosta ja etenemisestä. Lainsäädännöllä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä voidaan edistää monin tavoin viranomaisten aktiivisia velvollisuuksia kehittämällä ja sähköisiä välineitä hyödyntäen. Myös maankäytön kehittämisen ja rakennusalan yksityisiltä toimijoilta voidaan tulevaisuudessa edellyttää

avoimuutta nykyistä enemmän. Viranomaistoiminnan ennustettavuuden kehittäminen voidaan asettaa erääksi tärkeäksi tekijäksi avoimuuteen ja läpinäkyvyyteenkin liittyen. Julkisen toiminnan tulee olla ennustettavaa sekä hankekohtaisesti että myös pitkäjänteisesti järjestelmätasolla.

Muutosjoustavuuden huomioon ottaminen on tulevaisuudessa esimerkiksi ilmastonmuutoksen vuoksi nykyistäkin tärkeämpää. Muutosjoustavuutta voidaan edellyttää sekä maankäytön suunnittelun että rakentamisen ohjauksen järjestelmältä. Muutosjoustavuus edellyttää esimerkiksi suunnittelun ajantasaisuutta ja mahdollisuuksia poiketa vanhentuneista suunnitelmista. Muutosjoustavuus on myös välttämätön seikka järjestelmän tuotteiden eli suunnitelmien ja rakennusta kannalta. Muutosjoustavuuden vastapainona tulee olla ennakoitavuus. Maankäytön ja rakentamisen lainsäädännön ja sen mukaisten menettelyiden tulee olla ennakoitavia ja ajallisesti mahdollisimman tarkasti määriteltyjä.

Tehokkuus ja taloudellisuus ovat keskeisiä tekijöitä sekä suunnittelussa että ennakkovalvonnassa. Ensinnäkään järjestelmän ei pitäisi tuottaa suunnitelmia, jotka eivät toteudu. Tämän vuoksi suunnittelu voitaisiin kytkeä nykyistä paremmin toteuttamiseen. Yhdessä tehokas ja taloudellinen järjestelmä myös edellyttää, että maankäytön suunnittelussa huomiota kiinnitetään ympäristön muutoksen hallinnan kannalta keskeisiin seikkoihin esimerkiksi vaadittavien selvitystä osalta. Tehokkuuden ja taloudellisuuden tavoitteita voidaan merkittävästi edistää sähköisellä asioinnilla, jossa on saavutettavissa suuria tuottavuushyötyjä.

Suunnittelujärjestelmän tulee lisäksi nykyistä paremmin edistää rakennetun ympäristön laatua. Tällä hetkellä lain turvaama laatu eli se laatu, jonka oikeuskäytäntökin on todennut täyttävän lain määrittelemät minimilaadulliset tavoitteet, ei ole aina osoittautunut riittäväksi. Käytännössä kaavojen laatuun kohdistuvilla valitusperusteilla ei tällä hetkellä ole käytännön menestymisen mahdollisuuksia muutoksenhaussa. Lain uudistamisella tulisi pyrkiä myös lainsäädännön edellyttämän minimilaadun nostamiseen. Tätä päämäärää voidaan ainakin jossakin määrin edistää esimerkiksi säätämällä nykyistä tarkemmin ja yksiselitteisemmin erityisesti maankäytön yksityiskohtaisten suunnitelmien sisältöä koskevista vaatimuksista.

Lainsäädännön mahdollisuus vaikuttaa lopputulokseen on rajallinen, mutta edellä esitehtyillä tekijöillä on kuitenkin keskeinen vaikutus järjestelmän toimivuuteen. Kyse on ennen kaikkea toimintakulttuurista. On aivan ilmeistä, että alueiden kehittäminen yleisesti ja kaupunkien kehittäminen erityisesti ovat tulevaisuudessa yhä monimutkaisempia prosesseja ja niiden hallinta edellyttää toimijoiden välistä kehittyntä yhteistyötä. Siinä yhteistyössä luottamus, avoimuus ja toiminnan läpinäkyvyys ovat avainasemassa. Yhteistyötä tukee myös tarkoituksenmukainen ohjausjärjestelmä. Tosiasiassa vain toimivalla yhteistyöllä on saavutettavissa toivottua joustavuutta, tehokkuutta ja hyvää laatua.

3.2 Julkisen hallinnon uudistukset

Maankäytön suunnittelun ohjausjärjestelmä on järjestelmä, joka on suoraan sidoksissa siihen, miten toimivalta ja päätöksenteko on järjestetty. Tätä kirjoittaessa maakuntahallinnon luominen ja valtionhallinnon uudestaan organisointi ovat edenneet erittäin pitkälle, vaikka asianomaista lainsäädäntöä ei ole vielä hyväksytty. Uudistus vaikuttaa merkittävästi myös siihen, missä maankäyttöön ja rakentamiseen liittyviä päätöksiä tulevaisuudessa tehdään. Tässä raportissa on oletettu uudistusten toteutuvan ehdotetun kaltaisina.

Tuleva hallintomalli on alueiden toiminnallisuuden ja myös maankäytönsuunnittelun näkökulmasta haasteellinen. Toiminnallisesti tärkeitä yksiköitä maankäytölle ovat seudulliset kokonaisuudet ja toisaalta paikalliset kokonaisuudet, suunnittelun olisi tärkeää toimia tehokkaasti juuri näillä tasoilla. Haastavinta maankäytön suunnittelun ohjaus on näillä näkymin kaupunkiseuduilla, joilla ei ole yhteistä päätöksentekuelintä. Paikallisuuden huomioinnin ottamista sen sijaan voidaan kehittää kuntien sisällä. Erityisesti suurissa kaupungeissa tämä tarkoittaa sitä, että suunnittelun ohjausta kehitetään erityisesti kaupunginosien omaleimaisuutta ja elinympäristön kokonaisvaltaista laatua ja toimivuutta korostaen.

3.3 Lainsäädännön rakenne ja keskeiset työkalut

Maankäytön suunnittelun ja rakentamisen lainsäätö on kokonaisvaltainen ja saumattomasti jatkuva rakennetun ympäristön ohjaus- ja valvontajärjestelmä. Maankäytön (alueidenkäytön) suunnittelun ja rakentamisen kontrolloinnissa on samoja päämääriä, mutta ne ovat luonteeltaan varsin erilaisia julkisen vallan ohjauksen järjestelmiä. Molemmat ovat hallinnollisen ohjauksen piirissä ja ohjauksen päämäärät ovat yleisellä tasolla samat eli turvallinen, terveellinen ja viihtyisä ympäristö. Kuitenkin luonteeltaan ne ovat myös hyvin erilaisia muun muassa yksityiskohtaisuuden ja keinojen luonteen suhteen. Rakentamisen kontrollissa on kyseessä konkreettinen kohde, joka toteutetaan esitetyn suunnitelman mukaisena, kun taas maankäytön suunnittelussa tarkoituksena on tulevaisuudessa toteutuvien toimenpiteiden ohjaus. Monesti suunnittelu voi toki olla suhteellisen konkreettista ja nopeaan toteuttamiseen tähtäävääkin, mutta silti se on luonteeltaan erilaista – abstraktimpaa ja spekulatiivisempaa.

Perinteisesti maankäytön suunnittelun ohjauksen (erityisesti verot ja tukimuodot) keinovalikoimaan eivät ole välittömästi kuuluneet taloudelliset ohjauskeinot. Käytäntö on kuitenkin vähitellen muuttunut siten, että valtio on pyrkinyt infrastruktuurin rahoituksella ohjaamaan kehitystä. Valtion taloudellisen tuen instrumentit rakentamiselle ovat vuosikymmenten ajan ohjanneet erityisesti sosiaalista asuntotuotantoa ja liikennetarkoituksia, mutta ohjauksella on ollut vaikutuksensa myös maankäytön suunnitteluun. Tulevaisuudessa ta-

loudellisia ohjauskeinoja voisi olla mahdollista nykyistä selkeämmin saattaa laissa säännel-
lyksi osaksi maankäytön suunnittelun välitöntä ohjausjärjestelmää esimerkiksi siten, että
joidenkin tukimuotojen edellytyksenä olisi maankäytön suunnittelun eteneminen.

Maankäytön suunnittelusta ja muusta ohjauksesta sekä rakentamisen teknisluonteisesta
kontrollista on Suomessa perinteisesti säädetty samassa laissa. Tämä on edelleen perustel-
tua, vaikka rakentamisen teknisluonteinen sääntely poikkeaa merkittävästi maankäy-
tön suunnittelun sääntelystä. Lisäksi ympäristönkäyttöä koskevan lainsäädännön yhdentä-
misekehitys erityisesti menettelyiden sujuvuuden osalta on edelleen perusteltua. Säädetä-
vä laki voisi kuitenkin sisäisesti jakautua esimerkiksi kuuteen osaan.

Ensimmäiseen osaan voitaisiin sisällyttää yleiset säännökset (tavoitteet, soveltamisala,
periaatteet, rakennusjärjestys, poikkeaminen, jne.) ja viranomaiset sekä esimerkiksi päte-
vyysvaatimukset. Toisessa osassa voitaisiin säätää maankäytön suunnittelusta (valtakun-
nallinen, maakunnallinen, kunnallinen, erityiset suunnitelmat, menettely, tonttijako, yms.).
Kolmas osa voisi käsittää kuntien ja yksityisten taloudellisia suhteita koskevan (niin sano-
tun maapoliittisen) sääntelyn (maan luovuttaminen, lunastaminen, maankäyttösopimus,
kehittämiskorvaus, yms.). Neljännessä osassa säädettäisiin rakentamisen yleisistä teknis-
tä edellytyksistä, rakentamisen ja toimenpiteiden ennakkovalvonnasta, rakennustöiden
suorittamisaikaisesta valvonnasta sekä rakennusten ja ympäristön kunnossapidosta. Viides
osa voisi käsittää yhdyskuntateknistä sääntelyä (esimerkiksi kadut, muut yleiset alueet, hu-
levedet, yhdyskuntatekniset laitteet, rasitteet, jne.). Kuudennessa osassa voitaisiin säätää
muista tarvittavista seikoista (esimerkiksi pakkokeinot ja muutoksenhaku).

3.4 Digitaalisuus maankäytön suunnittelussa ja rakentamisessa

3.4.1 Alueiden suunnittelu digitaalisessa toimintaympäristössä

Syksyn 2017 aikana ympäristöministeriö toteutti verkkokyselyn alueidenkäytön digitali-
saatiosta. Kyselyyn osallistui 195 toimijaa eri puolilta maata, erilaisista tehtävistä. Vastaus-
ten perusteella digitalisaation eteneminen on luonut toimijoihin positiivista virettä, mutta
myös huolta siitä, miten muutos saadaan toteutettua käytännössä. Alalla kaivataan selkeää
kansallista tahtotilan määrittelyä ja suunnitelmallista etenemistä realistisin askelin.

Lainsäädäntö ei tällä hetkellä tunnista maankäytön suunnittelua digitaalisessa toimin-
taympäristössä. Kaavat esitetään karttoina sekä niihin liittyvinä kaavamerkintöinä ja -mää-
räyksinä. Kaavakarttaan sisältyy ajatus paperista, johon kaikki oleellinen on koottu, joka
voidaan asettaa nähtäville, leimata, arkistoida jne. Lakiin viitaten kyse on esittämistavasta,
joka kuulostaa lähinnä tekniseltä kysymykseltä. Esittämistapaan kuitenkin tiivistyy koko

järjestelmän olemus, kaavakartat merkkeinen ja määräyksineen ovat representaatio koko tämän hetkisestä ohjausjärjestelmästä. Ne ovat ohjausjärjestelmän päätöksenteon ja lainvoiman ydin.

Ajatus esitystavasta elää tällä hetkellä myös useissa digitalisointiin liittyvissä hankkeissa, eli lähdetään siitä, että nykyiset instrumentit siirretään digitaaliseen muotoon. Näinhän itse asiassa jo monissa kunnissa on tehtykin. Kartat ovat paikkatietokantoja ja kaavat ”piirretään” digitaalisilla työkaluilla. Prosessi kuitenkin hukkaa tietoa joka vaiheessa ja kutistuu lopulta PDF-muodosta tulostettavaksi kaavakartaksi, jonka visuaalisesti tulkittavat viivat ja tekstilyhenteet saavat lainvoiman. Lainsäädäntöä uudistettaessa tulisi päästä huomattavasti tätä pidemmälle, jotta digitalisaatioon kohdistuvat odotukset muun muassa tehokkuudesta, päällekkäisen työn vähentämisestä, tietoaineistojen yhdistettävyydestä sekä yhteistyön ja asiakirjojen ymmärrettävyyden parantumisesta voitaisiin saavuttaa. Tässä kappaleessa esitettävät ajatukset tavoittelevat tällaista digitalisaation mahdollistamaa perustavan laatuista muutosta järjestelmään.

3.4.2 Inspire-direktiivi, datan laatu ja avoimuus

Alueidenkäytön suunnittelu liittyy digitalisaation osalta monin tavoin parhaillaan käynnissä olevaan Inspire-direktiivin (2007/2/EY) toimeenpanoon. Direktiivin tavoitteena ovat Euroopan laajuisesti yhteiskäyttöiset paikkatiedot ja yhteinen paikkatietoinfrastruktuuri. Inspiren odotetaan tehostavan toimintaa: kun eri organisaatioissa ja valtioissa tuotetut paikkatiedot ovat yhteiskäyttöisiä ja yhteentoimivia, päällekkäinen työ vähenee ja kustannukset laskevat.

Suomessa direktiiviä toimeenpannaan useissa eri hankkeissa, joista moni liittyy myös alueidenkäytön suunnitteluun. Tavoitteena on saada aikaan direktiivin mukainen julkisen hallinnon yhteinen paikkatiedon palvelualusta ja sen edellyttämät hallinnolliset toimintamallit. Ympäristöministeriö valmistelee parhaillaan maankäyttöpäätösten vientiä palvelualustalle. Hankkeessa muodostetaan maankäyttöpäätösten yhteinen tietomalli, tiedonhallinnan ympäristö ja muodostetaan sitä palvelevat rajapintapalvelut. Alkuvaiheessa palvelualustalle viedään ajantasa-asemakaavat, mutta sen jälkeen määritellään myös tulevaisuuden tarpeita muun muassa lainsäädännön uudistamiseen liittyen. Toimintasuunnitelmassa tunnistetaan lisäksi laaja tiedottamistarve liittyen maankäyttötietojen laadintaan, ylläpitoon ja käyttöön, uusiin toimintatapoihin ja vastuihin.

Tätä kirjoitettaessa edellä mainittuja Inspirestä aiheutuvia lainsäädännön uudistamislinjauksia ei vielä ole saatavilla. Joka tapauksessa odotettavissa on merkittävää parannusta paikkatietoa-aineistojen saatavuudelle, käytettävyydelle ja yhteensopivuudelle, mikä luo vankan perustan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän digitalisoinnille.

Inspire-direktiivin toimeenpano on osa laajempaa avoimen tiedon politiikkaa. Avoimuuden ohella suunnittelun kannalta on oleellista, että tieto on myös laadukasta. Tällä hetkellä julkisen tahojen tuottamassa avoimessa datassa aineistojen kattavuudessa on puutteita ja tuotantoprosessit ovat vakiintumattomat. Jo suppeillakin aineistoilla törmätään yllättäviin big datan ongelmiin (tiedon erottaminen kohinasta, datan siiloutuminen, tiedon epätasällisyys, liian nopeasti kehittyvä teknologia ja osaavan työvoiman puute). Digikaavotus-verkkokyselyn perusteella tietosisältöjen kirjavuus ja siilomaisuus muodostavat selkeän pullonkaulan digitalisaation hyödyntämiselle alueidenkäytön suunnittelussa.

Suunnittelun kannalta kaikkein arvokkainta on tarkka raakadata. Liian usein suunnitteluorganisaatioissa joudutaan kuitenkin tyytymään siihen, että ostetaan konsulttien raakadatasta valmiiksi jalostamaa tai kokoamaa tietoa. Esimerkkinä edistyksellisestä kansallisesta ratkaisusta voidaan pitää australialaista AURIN -järjestelmää (Australian Urban Research Infrastructure Network (<https://aurin.org.au/>), jossa tiedon käytettävyyteen ja hyödynnettävyyteen on kiinnitetty erityistä huomiota. Tällä hetkellä AURIN muodostuu yli 1200:ta tietokannasta, jotka ovat tuottaneet 40 eri viranomais- ja tutkimuslaitosta. Huomattavaa on, että kyseessä ei ole ainoastaan anonyymi tietovarasto tai kokoelma yleisempiä teemakarttoja, vaan täysiverinen paikkatietojärjestelmä, jonka kautta aineistojen yhteen liittäminen ja kehittyneet analyysit ovat mahdollista kenelle tahansa portaalia tarkastelevalle. Tiedon avoimuuden suhteen AURINissa on tehty kompromissi rajaamalla osa tiedoista vain virkamiehille ja tutkijoille.

Tietosisältöjen ja toimintatapojen kehittäminen nähdään alalla ensisijaisena teknisiin uudistuksiin nähden. Verkkokyselyssä nousi esille epäily siitä, että tällä hetkellä syntyy joukko ”teknisiä kokeiluja”, vaikka pitäisi keskittyä yhteiseen tietosisältöön ja sen suunnitteluun. Vasta yhteisen tietosisällön varaan voidaan rakentaa toimivaa prosessiohjattua digitalisaatiota.

3.4.3 Yksi aluetietomalli, lukematon määrä näkymiä ja suunnitelmia

Yleinen näkemys tällä hetkellä on, että tietomallipohjainen suunnittelu olisi tarkoituksenmukaista laajentaa rakennussuunnittelusta alueidenkäytön suunnitteluun. Aluetietomalli olisi rakennustietomallin tapaan kolmiulotteinen, fyysistä todellisuutta vastaava, ja sen ominaisuuksia tarkasteltaisiin erillisillä näkymillä, joiden sisältö saataisiin suoraan mallista ja siitä tehdyistä analyyseistä. Mallipohjainen työskentely muuttaisi nykyistä kaavoitustyötä oleellisesti ja pakottaisi miettimään koko ohjausjärjestelmän toimintaa uudella tavalla. Tavoitteena tulee olla täysin sähköinen suunnittelumenettely.

Tietomallin suuri mahdollisuus liittyy siihen, että yhdyskuntien historia, nykytila ja tulevaisuus voidaan sisällyttää samaan tietokantaan. Tärkeää on kuitenkin myös se, että ne pysytään selkeästi erottamaan toisistaan. Oleellinen kysymys liittyy päätöksentekoon: mikä

kulloinkin on se tietomallista johdettu aineisto ja ne näkymät (sisältö), joista päätetään ("lukitaan") ja joka muodostuu oikeusvaikutteiseksi suunnitelmaksi.

Lainsäädännön uudistamisen yhteydessä yksi kuumimmista aiheista on ollut kysymys siitä, kuinka monta kaavatasoa järjestelmään ollaan sisällyttämässä. Nimenomaan tasojen määrän vähentämisen oletetaan nopeuttavan kaavoitusta. Tietomallipohjaisessa suunnittelussa tasojen määrä on toisarvoinen kysymys. Tietomallin hyöty syntyy siitä, että on vain yksi yhteinen malli, josta voidaan rajata ja esittää lukematon määrä eri tasoja, vaiheita ja teemoja kulloinkin tarkoituksenmukaisella tarkkuustasolla. Tasojen tarkan määrittelyn tai lukumäärän sijaan yhteiskunnallisen ohjauksen näkökulmasta oleellista on se, miten päätöksenteko "tarttuu" tietomalliin eli minkälainen aineisto saa lainvoiman tulevaa suunnittelua ja rakentamista ohjaamaan. Avainasemassa ovat päätöksentekijät, jotka oman toimivaltansa puitteissa voivat ohjata alueidenkäyttöä tarkoituksenmukaisimmalla tavalla; eli jos tulevaisuudessa meillä päätöksiä tekevät maakunta ja kunta, niin ne voivat ohjata alueidensa suunnittelua sen mukaan, miten tuleva laki asiasta säättää. Päätökset kohdistuisivat yhteen ja samaan tietomalliin, mutta voisivat tarkkuustasoltaan vaihdella kulloinkin tarkoituksenmukaiseksi harkittavalla tavalla.

Lain uudistamisen yksi keskeinen kysymys on, mistä maakuntien ja kuntien suunnittelussa päätetään eli miten suunnittelu sisällöllisesti määritellään. Tärkeää on myös se, miten nämä sisällöt esitetään. Kansallisella tasolla määritelty rakennetun ympäristön yhteinen alue-tietomalli rajapintoineen on edellytys sille, että eri orgaaneissa (julkisissa että yksityisissä) tehtävä suunnittelu voidaan tuoda yhteen, tarkastella ja analysoida eri mittakaavoissa.

Inspire-direktiivin toimeenpano luo edellytyksiä yhteen aluetietomalliin siirtymiselle. Sen mukaisesti alueidenkäytöstä palvelualustalle viedään lainvoimaiset maankäyttöpäätökset, eli käytännössä nykyiset oikeusvaikutteiset kaavakartat, -merkinnät ja -määräykset. Inspire koskee siten vain rakennetun ympäristön ja alueidenkäytön nykytilannetta, eli kaikkea sitä, mikä jo on olemassa. Kun tietomalliin tuodaan tämän nykytilanteen lisäksi tulevaisuutta ohjaava suunnittelu-ulottuvuus, niin haasteet muuttuvat moninkertaisiksi.

Tietomallipohjaisen suunnittelun kehittäjät puhuvat mallin semanttisista tavoitteista. Aluemalli sisältäisi sekä suunnitelma-alueen kuvittelun fyysisen ja toiminnallisen muodon että kyseisiin objekteihin linkitettyä merkitystiedon perusteista, joiden pohjalta malli on tehty. Mallista voitaisiin siis johtaa tarvittavia dokumentteja, näkymiä, tilastollisia graafeja - mitä tahansa tarvittavia esitysmuotoja - tarpeen mukaan päätöksenteon tueksi. Ideana olisi saada malli sisältämään tavoite- ja merkitystietoa (ml. sanallisia kuvauksia), jotta malli olisi itsedokumentoiva, eivätkä sen rakenne ja semanttinen sisältö irtoaisi erilleen (jaetut mallit johtavat helposti ristiriitoihin). Asetelmaa voi rinnastaa nykytilanteessa kaavaselvityksen ja muiden kaava-asiakirjojen väliseen suhteeseen.

Tietomalliin liittyy olennaisena mahdollisuutena myös käyttöoikeuksien hallinta: valikoitu- ja tiedon osia ja aikavälejä voidaan avata eri käyttäjäryhmille joko katsottavaksi tai muokattavaksi. Näin kaavoitukseen ja rakentamiseen osallistuville tahoille voidaan antaa suora rajattu mahdollisuus täydentää kaupunkitietomallin sisältöä. Tahot voidaan jakaa luotettavuuden perusteella eri luokkiin (esimerkiksi auktorisoidut urakoitsijat voisivat päivittää kaupunkimallin osia toteutuneiden rakennustietomallien avulla itsenäisesti ajan tasalle) ja selkeyttää vastuunjako kaavatiedon tuottamisen, tulkitsemisen ja jalostamisen kohdalla. Tärkeä rajapinta on muun muassa rakentamisen lupien siirtyminen osaksi aluetietomallia.

Nykyisillä kaavakarttojen merkinnöillä ja määräyksillä symboleineen ja viivamerkintöineen on rajallinen kyky ilmaista kaikki relevantti tieto, jota ohjauksella tavoitellaan. Tietomalliin liittyy omat haasteensa. Erityisesti tämä koskee strategista suunnittelua, mutta yleisemminkin suunnittelua, jossa aluevaraukset ja sijoittumiset ohjataan pikemminkin suuntaa-antavasti kuin tarkasti paikantaen. Tietomalli on pohjimmiltaan tietokanta, ja sitä koskevat täten myös tietokantoja koskevat rajoitteet. Tietokantojen pohjimmaisena periaatteena on säilöä hyvin määriteltyä tietoa tavalla, joka mahdollistaa sen jalostamisen tehokkaasti ja virheettömästi muuhun käyttöön.

Siirtyminen tietomallipohjaiseen suunnitteluun etenee tällä hetkellä lähinnä suurimpien kuntien ja yritysten välisenä kehitystyönä. Esimerkiksi Vantaa tiedotti juuri uudistavansa tietojärjestelmänsä ja hankkivansa uuden kokonaisratkaisun maankäytön, kaavoituksen, rakennusvalvonnan ja kuntateknisen infran elinkaaren hallintaan. Rinnakkain tämän hankinnan kanssa Vantaa uudistaa teknisen toimialan toimintamallit ja siirtyy prosessiperusteiseen tiedon- ja toiminnanohjaukseen. Näiden edelläkävijäkuntien lisäksi kuitenkin tarvitaan myös yhtenäistä kansallista linjausta, jotta järjestelmät toimivat yhteen ja digitalisaation edut voivat muuttua todeksi.

3.4.4 Osallistuminen ja digitalisaatio

Tällä hetkellä digitalisaation vaikutukset kansalaisten osallistumiseen maankäytön suunnittelussa näkyvät lähinnä kolmella tavalla, joita kaikkia yhdistää verkkoympäristön hyödyntäminen. Ensinnäkin maankäytön suunnitteluun liittyvät aineistot, erityisesti kaavat eri vaiheissaan ja niihin liittyvät selvitykset sekä päätöksenteko, ovat varsin hyvin verkossa kansalaisten saatavilla. Toiseksi kaavoitusprosessien tueksi on kehitetty suuri määrä erilaisia menetelmiä kerätä tietoa ja kommentteja kansalaisilta suunnittelun eri vaiheissa, tärkeimpinä näistä mainittakoon karttapohjaiset verkkokyselyt. Kolmantena tekijänä voidaan tunnistaa sosiaalisessa mediassa käytävä keskustelu kaupungeista, ympäristöstä ja liikenteestä sekä niihin liittyvistä suunnitelmista.

Suurin haaste on se, miten kaikkia näitä eri medioissa ja eri menetelmillä syntyviä aineistoja käsitellään, analysoidaan ja työstetään osaksi suunnittelun tietopohjaa. Aineistot ovat

tällä hetkellä eri organisaatioissa ja hallintokunnissa hajallaan ja vaikeasti löydettävissä, niistä tulostetaan erilaisia pdf-muotoisia raportteja, jotka nekin ovat hajallaan ja vaikea löytää. Prosesseissa jää paljon tietoa matkan varrelle ja raakadata unohtuu johonkin. Seuraava kehitysaskel pitäisi ottaa näiden kaikkien aineistojen yhtenäistämässä ja viemisessä tietomallien kautta hyödynnettäviksi. Joissakin kaupungeissa, esimerkiksi Lahdessa ollaan tässä jo pitkällä ja edellytykset tietomallipohjaiseen suunnitteluprosessiin ovat tällöin lähempänä.

Osallistumiseen liittyy sähköisen asioinnin edistäminen. Kansalaisten näkemykset, muistutukset ja mielipiteet olisi mahdollista saada nykyistä tehokkaammin sähköisesti ja eri suunnitelmien hakemusaineisto voisi olla asianosaisten ja muiden saatavilla. Luonnollisesti myös kuulutukset ja päätöksestä tiedottaminen voisivat tapahtua sähköisesti. Tietoverkossa tapahtuva menettely mahdollistaisi myös esimerkiksi etukäteisen asianosaiseksi tai muuksi osalliseksi ilmoittautumisen esimerkiksi osoite- tai koordinaattiperusteisesti (kartta ja itse määritelty etäisyys uusista hankkeista tai olemassa olevien muutoksista). Samalla asianosainen voisi antaa yleisen suostumuksen sähköiseen asiointiin sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) mukaisesti. Etukäteisilmoittautumista ei luonnollisestikaan voitaisi edellyttää asianosaisuudelta tai osallisuudelta, mutta suunnitelman laatijankin näkökulmasta voisi tieto kiinnostuneista tahoista olla hyödyllinen laaja-alaisen osallistumisen toteuttamiseksi.

Tietomallien avoin rakenne on tärkeää kansalaisten ja myös muiden osapuolien kannalta. Kenellä tahansa pitäisi mallin avoimen rakenteen ansiosta olla mahdollisuus tarkastella julkisiksi merkittyjä kaupunkitietomallin osia yhteensopivalla rajapinnalla esimerkiksi selaimessa ja erilaisissa suunnitteluohjelmissa. Tulisi myös olla mahdollisuus lähteä jalostamaan aloitteita uusille suunnitelmille ja luonnostella alustavia ehdotuksia kunnalle suoraan mallin rakenteen mukaisessa yhteensopivassa muodossa. Avoimen rakenteen avulla eri suunnitelmien esittely, vireille tulo ja suunnitelmista käytävä kansalaiskeskustelu voisivat toteutua nykyistä merkittävästi hallitummin ja erityisesti avoimemmin.

Tietomalli mahdollistaisi suunnitteluprosessin muuttamisen joustavammaksi ja samalla hallitummaksi ja läpinäkyvämmäksi. Jos valmisteluprosesseissa määriteltäisiin, että kaikki jo aiemmin lainvoiman saanut tieto olisi jossain muodossa aiemmin tuotu malliin jalostettavaksi, johtaisi se siihen, että prosessissa olisi vähemmän epäsuoraa piilotietoa. Tietomalliin syötettävä tieto olisi samojen periaatteiden mukaan esitettyä, minkä seurauksena osapuolilla olisi tasa-arvoisemmat mahdollisuudet analysoida sitä ja varmistaa oman etunsa toteutuminen. Tietomalli kannustasi näin myös vastuullisuuteen, sillä tiedon malliin syötänyt taho voitaisiin aina jäljittää.

4 Maankäytön suunnittelun sääntelyjärjestelmän hahmottelua

4.1 Suunnittelutasot ja -ulottuvuudet

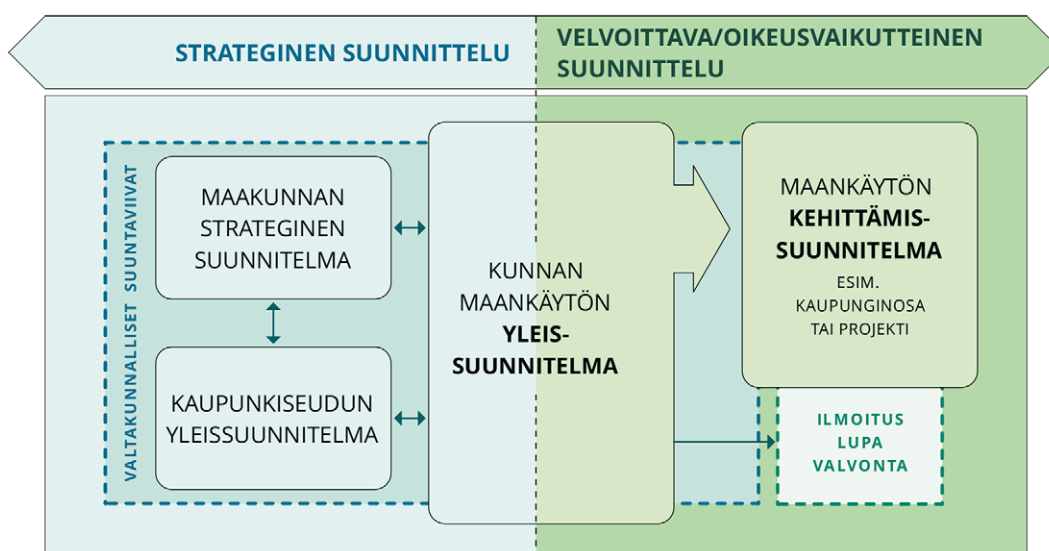
Maankäytön suunnittelun tasoista ja päätöksenteosta on välttämätöntä säätää laissa mahdollisimman yksiselitteisesti, vaikka suunnittelun ”lopputuote” lieneekin tulevaisuudessa reaaliaikainen tietojärjestelmä, joka uudistuu jatkuvasti. Toimiakseen järjestelmä vaatii selkeät pelisäännöt valmistelun ja päätöksenteon muodoista, eri suunnittelutasojen välisistä suhteista ja julkista valtaa käyttävistä päätöksentekijöistä. Päämääränä olisi selkeyttää menettelyä ja mahdollistaa konkreettisten hankkeiden sujuva eteneminen.

Voimassa olevan lain mukainen alueidenkäytön ohjausjärjestelmä on lähtökohdiltaan neliportainen, kun mukaan otetaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja huomiotta jätetään eräät vähemmän käytetyt ”välitasot” (esimerkiksi kuntien yhteinen yleiskaava ja pääkaupunkiseudun yleiskaava). Eri suunnittelutasojen ”horisontaalinen” eli alueellinen ja oikeastaan myös ”vertikaalinen” eli sisällöllinen ulottuvuus voivat vaihdella merkittävästi. Nykyisin suunnittelujärjestelmän tasot ovat: valtakunnallinen, maakunnallinen, kunnan yleispiirteinen ja kunnan yksityiskohtainen taso, mutta varsinaisia maankäytön suunnitelmia ovat vain maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava, jotka ovat velvoittavuudessaan hierarkkisessa suhteessa toisiinsa.

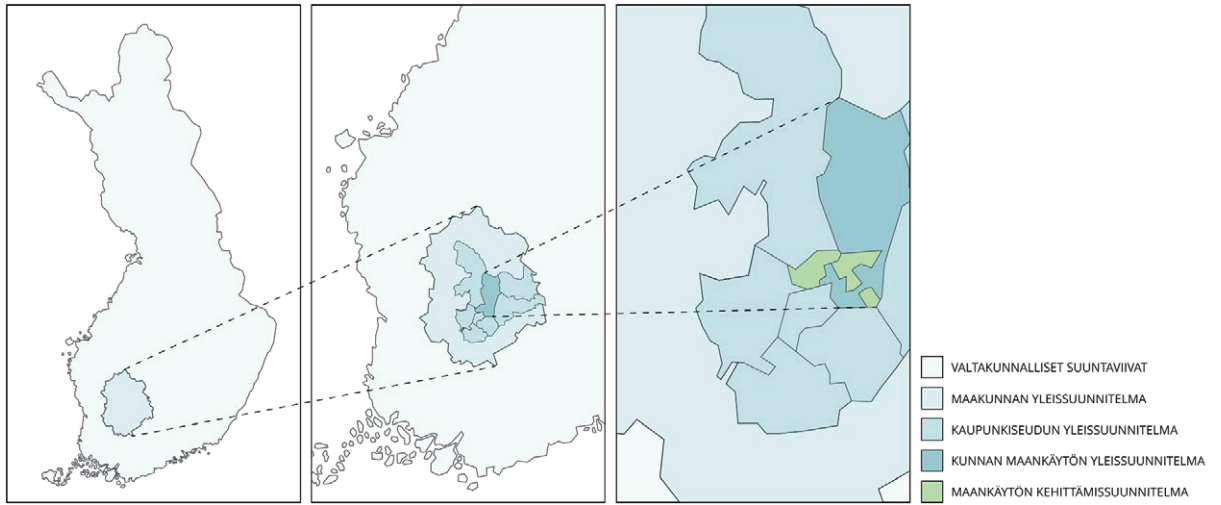
Suunnittelujärjestelmää voitaisiin nykyiseen verrattuna yksinkertaistaa siten, että varsinaisia velvoittavia (oikeusvaikutteisia) suunnittelutasoja olisi vain kaksi eli maankäytön yleissuunnitelma ja maankäytön kehittämissuunnitelma (yksityiskohtainen suunnitelma). Suunnitelmien alueellinen ja asiallinen ulottuvuus voisivat kuitenkin vaihdella sekä päätöksentekijän että suunnittelutarpeen mukaan. Lisäksi suunnitelmien hierarkkinen velvoittavuus voisi olla nykyisestä poikkeava. Velvoittavuudesta tulisi ilmeisesti säätää nykyistä tarkemmin ja ehkä luoda myös yksiselitteinen menettely, jolla velvoittavuudesta poikkeaminen ratkaistaisiin.

Yleispiirteiset maankäytön suunnitelmat, joita laadittaisiin sekä strategisina että velvoittavina, voisivat tulevaisuudessa olla ”rinnakkaisia” siten, että niiden laatiminen kuuluisi maakunnille, kaupunkiseuduille ja kunnille. Kuitenkin vain kunnat laatisivat ja hyväksyisivät velvoittavia maankäytön yleissuunnitelmia. Yksityiskohtaisten maankäytön suunnitelmien laatiminen voisi kuulua sekä kunnalle että yksityiselle kehittäjätaholle, mutta niiden hyväksymisestä päättäisi kunta.

Yleispiirteisissä maankäytön suunnitelmissa olisi tarpeen selkeästi pitää erillään strateginen suunnittelu sekä oikeuksia ja velvollisuuksia aikaansaava suunnittelu. Strateginen maankäytön suunnittelu tulisi nähdä nykyistä selvemmin jatkuvana prosessina, jossa toisaalta arvioidaan toteutunutta ja toisaalta hahmotellaan tulevia muutostarpeita. Välittömästi oikeuksia (esimerkiksi rakentaminen ja toimenpiteet) ja velvollisuuksia (esimerkiksi alemman tasoisen suunnittelun ohjaus) luovasta suunnittelusta olisi tarpeen säätää nykyistä selvemmin ja tarkkarajaisemmin.



Kuva 1. Maankäytön suunnittelujärjestelmä.



Kuva 2. Tietomallipohjainen tarpeen mukaan tarkentuva ohjausjärjestelmä.

4.2 Valtakunnalliset maankäytön suuntaviivat

Valtakunnallisten maankäytön suuntaviivojen eli nykyisiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin rinnastettavan suunnittelun tarkoituksesta voitaisiin säätää jonkin verran nykyistä tarkemmin siten, että asioita, joita ne voivat koskea, konkretisoitaisiin. Samalla voisi olla tarpeen säätää suhteesta muuhun valtakunnan tason suunnitteluun, joka koskee alueidenkäyttöä (esimerkiksi luonnonsuojelusuunnittelu, tiesuunnittelu, rataverkkosuunnittelu, lentopaikkasuunnittelu, sähköverkkosuunnittelu, huoltovarmuussuunnittelu jne.).

Laatimisesta ja hyväksymisestä voitaisiin säätää nykyiseen tapaan. Ympäristöministeriö valmistelisi valtakunnalliset suuntaviivat yhdessä muiden ministeriöiden, muiden viranomaisten ja maakuntien kanssa vuorovaikutteisesti. Ennen hyväksymistä voisi olla tarpeen kuulla eduskuntaa. Valtioneuvosto hyväksyisi suuntaviivat yleisistunnossa kuten nykyisin. Saattaisi olla tarpeen säätää laissa suuntaviivojen uudistamisvelvollisuudesta ja sen aikataulusta siten, että niiden uudistaminen tapahtuisi määräajoin. Uudistaminen, jossa arvioitaisiin suuntaviivojen toteutumista ja ajantasaisuutta, voisi tapahtua esimerkiksi neljän vuoden välein, esimerkiksi hallituskauden puolivälissä.

Valtakunnan tason suunnittelun esitystapa on ollut sanallinen ilman kartallista esitystä. Eräissä maissa (esimerkiksi Alankomaat) sanallisten tavoitteiden lisäksi valtakunnan tason suunnittelussa on myös karttainformaatiota. Samaa voisi harkita myös Suomessa siten, että suuntaviivat eivät voisi korvata hankesuunnittelua.

Oikeusvaikutuksista maankäytön suunnitteluun voitaisiin säätää nykyistä tarkemmin sillä osin kuin kysymys ei ole oikeusvaikutuksia vailla olevasta strategisesta suunnittelusta. Eräiltä osin lain sanamuoto voisi olla nykyistä selvempi, jos tarkoituksena on valtakunnan tason suunnittelun vahva velvoittavuus (niin sanottu oikeusvaikutus). Ilmeisesti ei kuitenkaan olisi tarpeen säätää valtakunnan tason suunnittelun viranomaisvaikutuksista nykyistä sitovammin, vaan laissa voitaisiin viitata muun lainsäädännön mukaiseen velvollisuuteen ("kuten muualla laissa on säädetty").

Maakunta voisi varmistaa valtakunnallisten intressien huomioon ottamista kuntatason yleispiirteisessä maankäytön suunnittelussa sisällyttämällä ne maakunnan laatimaan yleissuunnitelmaan. Jos maakuntatason maankäytön suunnittelulla ei strategisena olisi välittömiä oikeusvaikutuksia, huomioon ottaminen voisi toteutua kuntatason laatimismenettelyn yhteydessä viranomaislausunnoin. Mikäli maankäytön yleisestä valtion viranomaisesta ei muualla laissa säädettäisi, yleisten valtakunnallisten intressien huomioon ottamisen valtionviranomaiskontrolli jäisi puuttumaan. Erityisten intressien (esimerkiksi liikennejärjestelmä, huoltovarmuus, turvallisuus, luonnonsuojelu ja kemikaaliturvallisuus) osalta valtakunnalliset intressit voisivat tulla erityisviranomaisten toimesta järjestetyiksi. Esimerkiksi luonnonsuojelulaki sisältää erityisen suunnittelujärjestelmän ja maantielakiin on suunniteltu lisättäväksi erityiset säännökset valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnittelusta.

4.3 Yleispiirteinen suunnittelu – maankäytön yleissuunnitelma

Yleispiirteinen maankäytön suunnittelu on yhteiskunnallisen ohjauksen keskeisin taso. Yleispiirteisessä suunnittelussa olisi tarpeen nykyistä selvemmin erottaa toisistaan strateginen ja välitöntä velvoittavuutta omaava suunnittelu, sillä nykyisin ei ole aina selvää kummasta on kysymys. Velvoittavan yleispiirteisen suunnittelun hierarkiaa eli suunnittelutasoa ja olisi myös tarpeen vähentää.

Strategisia maankäytön yleissuunnitelmia voisivat tulevan lainsäädännön mukaan laatia maakunnat, kaupunkiseudut ja kunnat. Kysymys voisi olla samalla suunnittelutasolla tehdyistä suunnitelmista, joiden alueellisessa ja asiallisessa ulottuvuudessa olisi kuitenkin eroja (maakunta, kaupunkiseutu, kunta).

Vain kunnat voisivat laatia vahvasti velvoittavia maankäytön yleissuunnitelmia. Kaupunkiseutujen strategiset yleissuunnitelmat voisivat saada velvoittavuutta kuntien päätöksiin perustuen. Nykyterminologian mukaisesti kunnan maankäytön yleissuunnitelmat olisivat oikeusvaikutteisia ja niillä voisi yksityiskohtaista suunnittelua sitovan vaikutuksen lisäksi

olla myös rakentamista ja toimenpiteitä suoraan mahdollistava vaikutus eli ne voisivat luoda oikeuden rakentaa ja ne voisivat tarvittaessa rajoittaa rakentamista.

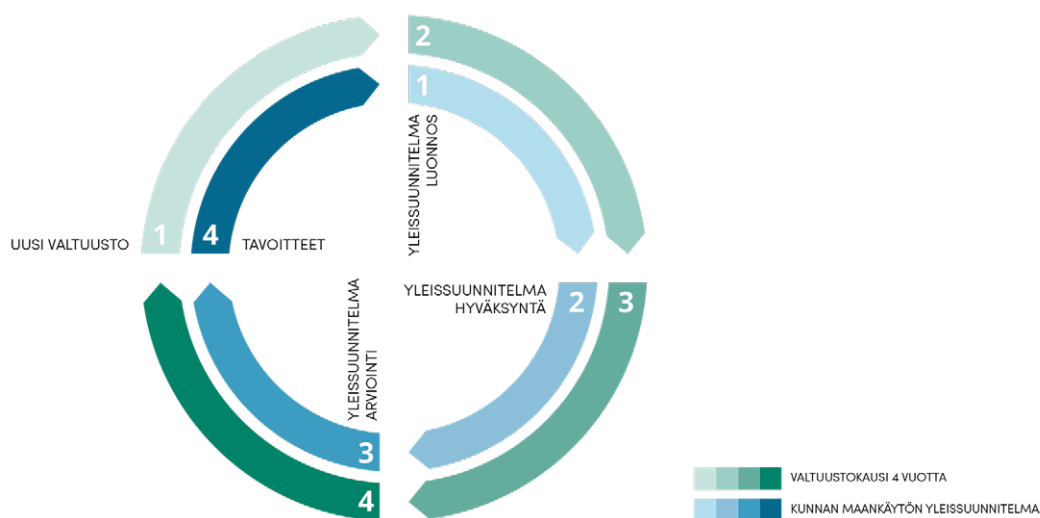
Maakunnan maankäytön yleissuunnitelma voisi lähtökohtaisesti olla ainoastaan strateginen. Strategiset suunnitelmat eivät myöskään olisi sitovia muun tasoiseen tai toisen ulottuvuuden yleiseen tai yksityiskohtaiseen suunnitelmaan nähden. Sen sijaan yleissuunnittelutason sisäisesti aiemmin laadittu suunnitelma, jolla on oikeusvaikutuksia, voisi ohjata myöhemmin laadittavaa yleissuunnitelmaa. Yksityiskohtaista maankäytön suunnittelua ohjaisi tosiasiaa tietosisältökokonaisuus, joka muodostuisi eri ulottuvuuksia ja aihealueita käsittävästä tietojärjestelmäpohjaisesta maankäytön yleissuunnitelmasta.

Kunnan maankäytön yleissuunnitelman tarkoitus olisi maankäytön yleispiirteinen ohjaus. Maankäyttö- ja rakennuslain termein se korvaisi maakuntakaavan ja yleiskaavan. Maankäytön yleissuunnitelma voitaisiin laatia suoraan rakentamista ohjaavana oikeuksia ja velvollisuuksia luovana, velvoittavasti yksityiskohtaista suunnittelua ohjaavana ja aluevarauksia sisältävänä, yleispiirteisesti aluevarauksia sisältävänä.

Strategiset maankäytön yleissuunnitelmat laadittaisiin ilman velvoittavuutta. Laissa tulisi selkeästi säätää velvollisuuksista ja oikeuksista (ns. oikeusvaikutuksista) siten, että strateginen eli velvoittamaton suunnitelma (ns. oikeusvaikutukseton) ei ohjaisi konkreettisten suunnitelmien ja hankkeiden toteuttamista sitovasti. Velvollisuuksia ja oikeuksia luovassa yleissuunnitelmassa osoitettaisiin alueita tarpeen mukaan eri tarkoituksiin yksityiskohtaista suunnittelua ohjaavasti. Lisäksi tällainen yleissuunnitelma voisi mahdollistaa rakentamisen ja erilaiset toimenpiteet alueilla, joilla yksityiskohtainen suunnittelu ei ole tarpeen.

Yleissuunnitelman laatimistarpeesta voitaisiin säätää joustavasti siten, että niitä olisi laadittava kehitys- ja muutostarpeiden mukaan. Lisäksi voitaisiin ajatella säädettävän yksityiskohtaisemmin erityistarpeiden maankäytön yleissuunnitelmien laatimistarpeesta. Mikäli yleissuunnitelman olemassaolo olisi yksityiskohtaisen kehittämissuunnitelman laatimisedellytyksenä, voisi harkita säädettäväksi yksityiskohtaisemmin, milloin yleissuunnitelma tulisi laatia tai sitä muuttaa yksityiskohtaisen suunnittelun mahdollistamiseksi.

Yleissuunnitelmien uudistaminen voisi olla tarpeen määräaikaisesti ja se voisi toteutua jatkuvana prosessina siten, että ainakin kunnan strateginen maankäytön yleissuunnitelma tulisi uudistaa kunnanvaltuustokausittain. Myös oikeusvaikutteisten yleissuunnitelmien uudistaminen määräajoin voisi olla tarpeen.



Kuva 3. Kunnan yleissuunnitelman uudistamisen prosessi.

Maankäytön strategisia yleissuunnitelmia voisivat laatia kunnat, kaupunkiseudut ja maakunnat. Eri tahojen laatimien suunnitelmien välisistä suhteista tulisi säätää laissa tarkasti siten, että vaikutukset muiden tahojen suunnitelmiin olisivat mahdollisimman selvät. Strategiset suunnitelmat olisivat samalla suunnittelutasolla ja vain valtakunnalliset kysymykset olisi otettava velvoittavana huomioon kaupunkiseutujen ja kuntien suunnitelmissa. Lisäksi tulisi huolehtia siitä, että ei-julkisoikeudellisiin toimijoihin nähden mahdollinen velvoittavuus olisi yksiselitteisesti ilmaistu.

Maankuntalain mukainen maakunta (18 kpl) laatisi maakunnan maankäytön strategisen yleissuunnitelman, joka liittyisi kiinteästi muuhun maakunnan suunnitteluun ja toimenpideohjelmiin. Maakunnan maankäytön yleissuunnitelma olisi velvoittamaton (oikeusvaikutukseton), siis strateginen. Vaihtoehtoisesti voisi ajatella, että se olisi joiltakin osin, esimerkiksi valtakunnalliset tavoitteet sisältävänä, velvoittava (oikeusvaikutteinen) eli kuntatason suunnittelua sitovasti ohjaava. Oikeusvaikutuksettomana se ei olisi kuntatason suunnittelua sitovasti ohjaava. Se kuitenkin toisi esiin maakunnan tason näkemykset ja hankkeet ja tarjoaisi relevanttia tietoa kuntia ohjaamaan. Osittain oikeusvaikutteisessa vaihtoehdossa maakunnan maankäytön suunnitelma välittäisi valtakunnalliset tavoitteet maakunnallistettuina (esimerkiksi infrastruktuuri, turvallisuus ja muut erityiset intressit) kuntakaavoitusta ohjaamaan. Nämä vaihtoehdot voitaisiin myös yhdistää siten, että maakunnan yleissuunnitelma sisältäisi molemmat.

Kaupunkiseutujen toimivuutta ja kilpailukykyä sekä kuntien tasapuolista kehittämistä varten olisi mahdollista laatia kaupunkiseutujen strategisia yleissuunnitelmia. Niissä voitaisiin määrittää tavoitteet lähivuosien maankäytön kehittämiseksi ja asuntotuotannolle sekä

liikenneverkon keskeiset hankkeet. Kaupunkiseutujen yleissuunnitelmien valmistelu voisi kuulua kaupunkiseudun kuntien yhteiselle elimelle (kuntayhtymä) tai jollekin kaupunkiseudun kunnalle (luontevimmin yleensä kaupunkiseudun keskuskunta). Kaupunkiseutu ei ole nyt lainsäädännössä määritelty aluehallinnon yksikkö. Tilastokeskuksen luokituksen mukaan kaupunkiseutuja on 33, joista yksi on Ahvenmaalla (http://www.tilastokeskus.fi/tup/kasit/kaupunkiseutu_06.html). Kaupunkiseutuihin kuuluu tämän luokituksen mukaan vaihteleva määrä kuntia (2-12 kpl) ja niiden koko vaihtelee erittäin paljon. Yhteensä kaupunkiseutuihin kuuluu 259 kuntaa eli valtaosa Suomen kunnista (Manner-Suomessa 243 kuntaa). Kaupungit ovat itse määritelleet omat toiminnalliset kaupunkiseutunsa kaupunki-indikaattorihanketta varten. Kaupunkiseudun keskuskunta on alueen vahvin työpaikka-, asumis- ja osaamiskeskus, jossa käydään töissä yleensä verrattain laajalta alueelta. Mikäli kaupunkiseudut voisivat toimia lainsäädännön mukaisena suunnittelualueena ja -yksikkönä, ne tulisi määritellä lainsäädännössä eli käytännössä asetuksella.

Kaupunkiseutujen maankäytön yleissuunnittelu voisi olla joko pakollista taikka vapaaehtoisuuteen perustuvaa. Pakollisuus saattaisi olla tarpeen erityisesti merkittävimmissä kasvukeskuksissa (Helsinki, Tampere, Turku, Lahti, Joensuu, Oulu, Jyväskylä, Kuopio ja Vaasa), joissa kaupunkiseudun yhteistyö on erityisen tarpeellista. Olisi myös mahdollista, että pääkaupunkiseutua (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen) tai Helsingin seutua (edellä mainittujen lisäksi 10 ympäröivää ns. kehyskuntaa) koskisi erityinen suunnitteluvollisuus. Laisa voitaisiin säätää myös siitä, että kaupunkiseudun keskuskunnalla olisi velvollisuus tehdä aloite suunnittelun aloittamisesta ja suunnitelman uudistamisesta.

Kun nykyinen pääkaupunkiseudun yhteinen yleiskaava ei ole laatimisvelvollisuudesta huolimatta toteutunut, voisi olla tarpeen kytkeä esimerkiksi valtion infrahankkeiden rahoituksen saamisen edellytykseksi (niin sanotut MAL-sopimukset ja kasvusopimukset) kaupunkiseudun maankäytön yleissuunnitelman laatiminen. Lisäksi voisi olla tarpeen säätää valtioneuvostolle oikeus velvoittaa kaupunkiseudun kunnat laatimaan kaupunkiseudun maankäytön yleissuunnitelma.

Kaupunkiseudun maankäytön yleissuunnitelmat hyväksyttäisiin kuntien valtuustoissa. Muiden kuntien kuin keskuskunnan intressien turvaamiseksi voisi olla tarpeen säätää kunnille ehdollinen veto-oikeus. Kunta voisi siis jättää hyväksymättä suunnitelman, jos sille olisi laisaa säädetty edellytykset. Tällä järjestelyllä yhdessä laatimisvelvollisuuden ja taloudellisten kannustimien kanssa voitaisiin varmistaa tasapainoisten suunnitelmien aikaansaaminen.

Lähtökohtaisesti kaupunkiseudun maankäytön yleissuunnitelma voisi olla strateginen, mutta kunnat voisivat sisällyttää siihen myös yksityiskohtaista suunnittelua ohjaavia ja jopa suoraan rakentamista ohjaavia elementtejä omilla kunnan maankäytön yleissuunnitelmia koskevilla päätöksillään, jotka hyväksyttäisiin samassa yhteydessä. Kyse ei siis olisi päällekkäisestä suunnittelusta, vaan kyse voisi olla kuntien yhteistyöhön perustuvasta tehokkaasta suunnittelutoiminnasta.

Maankäytön yleissuunnitelman laatimisajan suunnittelualueen rakentamis- ja toimenpidekiellosta voitaisiin päättää, mikäli se katsottaisiin tarpeelliseksi. Strategisen suunnitelman osalta laatimisaikaiset kiellot eivät olisi tarpeellisia.

Yleissuunnitelman sisältövaatimuksista voitaisiin säätää nykyisen kaltaisesti siten, että sisältövaatimuksissa ilmaistaisiin suunnitelman vähimmäistaso joustavin normein. Yleiset vaatimukset voisivat koskea kaikkia yleissuunnitelmia, mutta voisi olla tarpeen säätää erityisiä sisältövaatimuksia sellaisille yleissuunnitelmille, joilla on välittömiä vaikutuksia yksityiskohtaiseen suunnitteluun, rakentamiseen (esimerkiksi maaseutualueet ja ranta-alueet) tai toimenpiteisiin (esimerkiksi tuulivoima). Erityiset sisältövaatimukset voisivat olla nykyistä selkeämpiä. Näin välittömiä oikeusvaikutuksia sisältävien suunnitelmien osalta niiden laillisuusharkinta voisi olla selkeämpää ja johdonmukaisempaa.

Yleissuunnitelman esittämistapa, joka ”tulostuisi” karttapohjaiseksi merkinnät ja määräykset sisältäväksi suunnitelmaksi, perustuisi tietojärjestelmään. Tietojärjestelmä voisi myös sisältää suunnitelmaa havainnollistavaa aineistoa. Tietojärjestelmän tulisi luonnollisesti sisältää myös nykyisen selostuksen kaltainen osa. Siihen voitaisiin tallentaa myös itse laatimismenettely ja sen yhteydessä syntynyt aineisto.

Kunnan velvoittavassa maankäytön yleissuunnitelmassa voitaisiin – kuten nykyisinkin – antaa määräyksiä, joita tarvittaisiin aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä. Määräykset voisivat koskea myös erityisten kohteiden suojelemista. Erittäin keskeinen osa kunnan yleissuunnitelmassa olisivat yksityiskohtaista suunnittelua eli kehittämissuunnitelmien laatimista koskevat määräykset. Niillä mahdollistettaisiin yksityisten tahojen laatimat kehittämissuunnitelmat tietyillä alueilla, jotka osoitettaisiin suunnitelmassa.

Kunnan yleissuunnitelma mahdollistaisi kehittämissuunnitelman laatimisen osoitettuun tarkoitukseen eli se loisi oikeuden yleissuunnitelmassa määritellyn kehittämissuunnitelman laatimiseen. Tämä olisi maankäytön yleissuunnitelman merkittävä oikeusvaikutus. Kunnan tulisi siis määritellä, millä alueilla kehittäminen olisi mahdollista. Tästä kunnan suunnitelmasta poikkeaminen ei olisi pääsääntöisesti mahdollista, mutta poikkeamiseen voitaisiin luoda erityinen menettely edellytyksineen. Laissa tulisi säätää selkeästi, mitkä olisivat yksityisen kehittäjän velvollisuudet suunnitelman kunnalle kuuluviin välittömiin toteuttamiskustannuksiin liittyen. Lisäksi laissa tulisi säätää arvonnousun jakautumisesta kunnan ja yksityisen välillä. Järjestelmän tulisi olla näiden taloudellisten velvoitteidenkin osalta läpinäkyvä ja ennakoitavissa oleva.

Kunnan maankäytön yleissuunnitelmaan voisi sisältyä nykyiseen tapaan myös rakentamis- ja toimenpiderajoituksia, jotka koskivat muita kuin yksityiskohtaisesti suunniteltavia alueita. Lisäksi yleissuunnitelmassa tulisi osoittaa alueet, joilla rakentaminen edellyttäisi

erityistä, yhtä rakennuspaikkaa koskevaa kehittämissuunnitelmaa, joka korvaisi nykyisen suunnittelutarveratkaisun.

Kunnan maankäytön yleissuunnitelma voisi myös mahdollistaa rakentamisen siinä osoitetulla alueella, jolloin se laadittaisiin sillä tarkkuudella, jonka suunnitellun rakentamisen luonne ja määrä edellyttäisivät. Maankäytön yleissuunnitelma ei kuitenkaan voisi korvata yksityiskohtaista kehittämissuunnitelmaa.

Erityisistä kunnan yleissuunnitelmista tulisi sisällyttää lakiin nykyisen kaltaisia säännöksiä. Nämä säännökset koskisivat rakentamista yleiskaavan nojalla ranta-alueilla ja tuulivoimarakentamista.

4.4 Yksityiskohtainen suunnittelu – maankäytön kehittämissuunnitelma

Yksityiskohtainen maankäytön suunnitelma mahdollistaa rakentamisen ja erilaiset toimenpiteet. Yksityiskohtainen suunnitelma eli nykyisin asemakaava antaa siis oikeuden kehittää aluetta sen mukaisesti. Yksityiskohtaisen suunnitelman mukainen maankäyttö on nykyisen järjestelmän mukaan lähtökohtaisesti sallittua, vaikka rakentaminen ja monet toimenpiteetkin vaativat vielä erilaisia lupia. Toisaalta yksityiskohtaisen suunnitelman vastainen maankäyttö ei pääsääntöisesti ole mahdollista. Kysymys on siis alueen kehittämisen mahdollistavasta suunnitelmasta, jota voitaisiin kutsua yksityiskohtaiseksi maankäytön kehittämissuunnitelmaksi perinteisen asemakaavan sijasta.

Kehittämissuunnitelma voisi tulevaisuudessa olla laaja-alaisesti käytössä siten, että se ratkaisisi rakentamisen ja toimenpiteiden sijoittuminen yksityiskohtaisesti. Se olisi kuin asemakaava, mutta voisi olla skaalautuva siten, että se voisi käsittää laajempia alueita tai olla vain yhtä rakennuspaikkaa koskeva. Lisäksi kehittämissuunnitelma voisi ratkaista rakennuspaikan soveltuvuutta koskevat vaatimukset ja osan rakentamiselle asettavista vaatimuksista (sopivuus ympäristöön), jotka kuuluvat nykyisin rakennuslupamenettelyn piiriin. Pienissä hankkeissa se siis voisi korvata nykyisen suunnittelutarveratkaisun ja kehittämissuunnitelma olisi näissä tilanteissa viranomaishyväksynnän kaltainen. Rakennuslupamenettelyn piiriin kuuluisivat ainoastaan rakentamisen tekniset kysymykset mukaan lukien turvallisuus ja terveellisyys.

Kehittämissuunnitelman voisi asemakaavan tapaan laatia kunta, mutta kunnan ohella laatijana voisi olla myös yksityinen taho, joka voisi olla maanomistaja tai -haltija taikka muu hankekehittäjä. Kun kehittämissuunnitelma laadittaisiin yhtä rakennuspaikkaa laajemmalle alueelle, kehittämissuunnitelman laatimisen ohjeena olisi kunnan yleissuunnitelma, jossa alueen pääasiallinen käyttötarkoitus, rakentamisen määrän perusteet ja muut alueen

käyttämisen lähtökohdat olisi ratkaistu yleispiirteisesti. Muun kuin kunnan osalta edellytyksistä laatia kehittämissuunnitelma voitaisiin säätää laissa tarkasti siten, että yksityisen oikeus laatia kehittämissuunnitelma tulisi selväksi.

Kunnan ”kaavoitusmonopolin” eli oikeastaan kunnallisen itsehallinnon ja julkisen vallan käytönnäkökulmasta voisi olla tarkoituksenmukaista, että kunta päättäisi kunnan maankäytön yleissuunnitelmassa kehittämissuunnitelman mahdollisuudesta eli asia jäisi kunnan harkintavaltaan. Näin ei lähtökohtaisesti olisi epäselvyyttä, milloin yksityisen laatima kehittämissuunnitelma on mahdollinen.

Toisaalta voisi olla mahdollista sisällyttää lainsäädäntöön kriteerit, joiden nojalla kunnan tulisi sallia kehittämissuunnitelman laatiminen myös silloin, kun kunta ei ole sisällyttänyt sen laatimisoikeutta maankäytön yleissuunnitelmaan. Nämä kriteerit voisivat olla yleisiä tai erityisiä. Yleiset kriteerit voisivat liittyä yhdyskuntakehitykseen liittyviin tekijöihin ja maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun. Näistä seikoista tulisi säätää laissa mahdollisimman tarkasti. Erityiset kriteerit voisivat koskea esimerkiksi tietyn tyyppisiä hankkeita (esimerkiksi täydennysrakentaminen ja rakennusten käyttötarkoituksen muuttaminen). Mikäli alue on jo asemakaavoitettu ja pääasiallisesti rakennettu, voisi olla tarkoituksenmukaista, että yksityisellä taholla olisi mahdollisuus laatia sen korvaava kehittämissuunnitelma, mikäli hankkeen vaikutukset eivät merkittävästi poikkeaisi yleissuunnitelmassa (yleiskaavassa) esitetystä.

Kunnan maankäytön yleissuunnitelman mukainen kehittämissuunnitelma olisi mahdollista laatia kunnan suunnitelman puitteissa ja yksityisellä olisi tähän oikeus. Voisi olla tarpeen säätää siitä, millä edellytyksillä kehittämissuunnitelman laatimisen yhteydessä voitaisiin samaan menettelyyn yhdennettynä tehdä muutoksia myös kunnan maankäytön yleissuunnitelmaan (esimerkiksi uusi vaihesuunnitelma). Tarve muutokseen voi nousta esiin erityisesti yleissuunnitelman vanhentuneisuudesta johtuen, mutta myös maankäytölliset syyt tai kunnan maankäyttöstrategiaan liittyvät seikat voisivat puoltaa suunnitteluhankkeiden yhdistämistä.

Yksityisen tahon kehittämissuunnitelmilla voisi olla mahdollista nopeuttaa yksityiskohtaista maankäytön suunnittelua ja samalla kohdistaa resursseja suunnitelmiin, joiden toteutumisen aikataulu olisi nykyistä paremmin tiedossa. Julkisten investointien ennakoitavuus voisi olla nykyistä paremmin hallittavissa. Jos yksityisestä kehittämissuunnitelmasta julkisyhteisölle aiheutuvat välittömät toteuttamiskustannukset kytkettäisiin menettelyyn nykyistä selvemmin, voisi kustannusten hallinta olla nykyistä helpompaa.

Yksityisen tahon kehittämissuunnitelmien laatimisoikeus vaikuttaisi ilmeisesti positiivisesti tonttitarjontaan ja näin välillisesti myös asuntojen ja toimitilojen hintoihin. Rakentamiskelpoisen maan hinnannousupaineet voisivat pitkällä aikajänteellä vähentyä, jos tiedossa

olisi yksityisen tahon mahdollisuus tuottaa lisää rakentamiskelpoista maata. Myös kustannusten läpinäkyvyys ilmeisesti paranisi, jos kaikissa kunnissa olisi käytössä laissa nykyistä tarkemmin säädettyt maapolitiikan keinot. Tämä voisi olla toteuttavissa siten, että laissa säädettäisiin yksityisen kehittäjätahon taloudellisista velvollisuuksista ja maan arvonnousun jakautumisesta merkittävästi nykyistä selkeämmin.

Järjestelmä kirkastaisi ohjauksen, suunnittelun ja toteutuksen rooleja alueidenkäytön kehittämässä. Yksityisen tahon nykyistä selkeämpi mukaantulo maankäytön yksityiskoh- taiseen suunnitteluun voisi olla muutosturvavuuden kannalta merkittävä muutos, jonka avulla muutosnopeuden hallinta ei olisi yksinomaan julkisen vallan tekemän suunnittelun varassa. Tosiasiassa jo nykyisin rakentamisen suunnittelu on hankkeistunut siten, että jär- jestelmä ei käytännössä välttämättä poikkeaisi kovinkaan paljon nykyisestä. Hankkeiden rahoituksen kannalta yksityiskohtaisen suunnittelun järjestelmästä tulisi ilmeisesti sel- keämpi ja ymmärrettävämpi, kun aikataulut voisivat olla nykyistä helpommin hallittavissa. Myös luottamus suhteessa yksityinen-julkinen voisi olla nykyistä parempi ja eri päätök- sentekotasojen (yleispiirteinen-yksityiskohtainen) välillä. Lisäksi epäluottamus suunnitteli- ja-toteuttaja suhteesta poistuisi, jos suunnittelija ja toteuttaja olisivat sama taho ja samalla myös yhteiskunnan ohjaus suhteessa kehitykseen kirkastuisi.

Järjestelmä olisi monelta osin nykyistä ennustettavampi, jos yksityisellä toimijalla olisi to- teuttamiseen liittyviä välttömiä taloudellisia vastuita. Suunnittelujärjestelmä voisi myös tehostua, jos yksityinen ja julkinen voisivat molemmat toimia yksityiskohtaisessa suunnit- telussa. Suunnittelun ja rakentamisen laadun kannalta voisi järjestelmä olla lopputuloksen osalta suhteellisen neutraali. Mikäli järjestelmään sisällytettäisiin laatuun liittyviä kannus- timia yleissuunnittelussa (esim. rakentamisen määrän suhde sen laatuun), joiden toteutu- mista kunta varmistaisi suunnittelumenettelyn yhteydessä, voisivat vaikutukset laatuun olla positiivisia.

Kehittämissuunnitelman tarkoituksena olisi rakentamisen ja muiden toimenpiteiden to- teuttamisen mahdollistaminen sen mukaisesti. Siinä ratkaistaisiin rakentamisen määrään ja laatuun liittyvät kysymykset siten, että rakennuslupaharkinta koskisi rakentamisen tek- nisiä edellytyksiä.

Kehittämissuunnitelmia laadittaisiin sitä mukaa kun rakentamisen ja toimenpiteiden oh- jaustarve kunnassa edellyttäisi. Kehittämissuunnitelmat voisivat olla voimassa joko toistai- seksi tai määräajan. Määräaikaisuutta puoltaisi se, että kehittämissuunnitelmia ei laadittai- si varmuuden vuoksi varastoon, vaan niiden mukaiset hankkeet toteutettaisiin joko laissa säädettyssä tai suunnitelman hyväksymisen yhteydessä päätetyssä määräajassa. Määräajan enimmäismäärästä ja mahdollisuudesta sen pidentämiseen olisi ilmeisesti säädettävä lais- sa. Kehittäjän tulisi määräajassa joko hakea rakennuslupaa tai määräaika voisi koskea myös hankkeen toteuttamista. Määräaikainen kehittämissuunnitelma voisi olla toteuttamisvastui-

den ennakoinnin ja niiden rahoittamisenkin kannalta perusteltua. Määräaikaisuus johtaisi myös siihen, että toteutumattomien suunnitelmien ajanmukaisuutta ei tarvitsisi arvioida.

Kehittämissuunnitelman muuttaminen olisi mahdollista uuden hankkeen tätä edellyttäessä. Uuden kehittämissuunnitelman laatimisen edellytykset ja laatimismenettely voisivat olla samat kuin vanhankin. Kun kehittämissuunnitelmat koskisivat useimmiten voimassa olevien asemakaavojen muuttamista kehittämissuunnitelmiksi, korvaisi kehittämissuunnitelma asemakaavan. Muutos voisi olla myös osittainen tai koskea vain jotakin toimintoa (niin sanottu vaihesuunnitelma).

Rakennuskielto ja toimenpiderajoitus voisivat olla mahdollisia myös kehittämissuunnitelmaa laadittaessa erityisesti silloin, kun kehittämisalueella olisi useita maanomistajia. Kielloista ja rajoituksista päättäisi kunta. Kun yksityinen kehittäjä laatii suunnitelmaa, päätös tehtäisiin vireilletulon yhteydessä kehittäjän tai kunnan aloitteesta.

Kehittämissuunnitelmien sisällöllisestä vaatimustasosta voitaisiin säätää nykyistä tarkemmin laissa. Näin siksi, että kehittämissuunnitelma voisi korvata nykyisin rakennuslupaharkintaan kuuluvat rakennuspaikkaa koskevat vaatimukset sekä rakennuksen ympäristöön sopeutumista koskevat vaatimukset. Kehittämissuunnitelman sisällöllisenä pohjana voisi olla voimassa olevan lainsäädännön tapaan edellytysten luominen terveelliselle, turvaliselle ja viihtyisälle elinympäristölle sekä rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön turvaaminen. Näistä kaikista tekijöistä voisi olla tarpeen säätää laissa nykyistä tarkemmin. Sama koskee puistojen ja muiden virkistysalueiden määrää ja laatua.

Tietojärjestelmäperustainen esittämistapa, joka ”tulostuisi” karttapohjaiseksi merkinnät ja määräykset sisältäväksi suunnitelmaksi, voisi koskea myös kehittämissuunnitelmaa ja se tulisi integroida osaksi tietojärjestelmää. Lisäksi tietojärjestelmä voisi sisältää suunnitelmaan havainnollistavaa aineistoa. Tietojärjestelmään tulisi luonnollisesti sisältyä myös nykyisen selostuksen kaltainen osa. Siihen voitaisiin tallentaa myös itse laatimismenettely ja sen yhteydessä syntynyt aineisto.

Kehittämissuunnitelmassa voitaisiin – kuten nykyisinkin – antaa määräyksiä, joita tarvittaisiin aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä. Määräykset voisivat koskea myös erityisten kohteiden suojelemista, mutta rakennusten ja muiden kohteiden suojelusta voitaisiin päättää myös yleissuunnitelmassa.

Kehittämissuunnitelma antaisi alueen omistajalle tai haltijalle oikeuden toteuttaa suunnitelman mukaisen rakentamisen tai toimenpiteen. Rakennuslupa kehittämissuunnitelman alueella tulisi myöntää, mikäli rakentamisen tekniset edellytykset täyttyisivät. Lisäksi muulle lain mukaiselle toimenpiteelle saisi luvan. Kehittämissuunnitelma ei luonnollisestikaan voisi luoda oikeutta saada jonkun muun lain mukaista lupaa.

Kehittämissuunnitelman laatimiskustannukset kuuluisivat suunnitelman laatijalle. Jos siis yksityinen taho laatisi kehittämissuunnitelman, tämä vastaisi laatimisen kustannuksista. Kehittäjä voisi vastata myös suunnitelman toteuttamisen kustannuksista. Tähän palataan jäljempänä.

Mikäli rakennuspaikan yleinen sopivuus rakentamiseen ratkaistaisiin nykyisillä suunnittelutarvealueilla edempänä kuvatun kehittämissuunnitelman kaltaisella menettelyllä myös yhtä rakennuspaikkaa koskien, ei näissä tilanteissa rakennusvalvontaviranomaisen tulisi muodollisestikaan harkita rakennuspaikan yleistä soveltuvuutta. Yhden rakennuspaikan käsite ei ole yksiselitteinen ja sitä tulisi mahdollisuuksien mukaan täsmentää siten, että se voisi esimerkiksi täydennysrakentamiseen liittyen mahdollistaa kahdenkin rakennuksen rakentamisen rakennuspaikalle, mikäli tämä olisi muutoin tarkoituksenmukaista. Lisäksi monet rakennelmat ja rakennukset esimerkiksi teollisen toiminnanharjoittamispaikan sisällä voisivat ehkä kuulua sen piiriin.

Kuntien olisi ilmeisesti tarpeen osoittaa rakennusjärjestyksissä ne alueet, joilla rakentamiseen ei kohdistu erityistä kontrollin tarvetta. Näillä alueilla kunta voisi päättää, että kunnan hallintosäännössään määräämä viranomainen suorittaisi yhtä rakennuspaikkaa koskevan kehittämissuunnitelmaharkinnan. Tämä viranomainen voisi luonnollisesti olla myös kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Edelleen voisi olla tarpeen sisällyttää lakiin säännökset siitä, että rakennuspaikan soveliaisuutta ja kelpoisuutta harkittaessa on muun muassa otettava huomioon, ettei rakennuspaikalla ole tulvan, sortuman tai vyörymän vaaraa. Lisäksi rakennukset tulisi sijoittaa riittävälle etäisyydelle kiinteistön rajoista, yleisistä teistä ja naapurin maasta. Sen sijaan on kyseenalaista, tulisiko lakiin sisällyttää säännökset siitä, että rakennuksen tulee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset silloin, kun päätös rakentamisen sallittavuudesta tehtäisiin kehittämissuunnitelman hyväksymisen yhteydessä. Tämä johtuisi siitä, että nämä kysymykset olisivat tulleet ratkaistuksi jo kehittämissuunnitelmassa.

4.5 Suunnitelmien tuomat velvollisuudet ja oikeudet

Maankäyttö- ja rakennuslaissa käytetään käsitettä oikeusvaikutukset järjestelmän sisäisenä velvollisuuksia kuvaavana terminä. Oikeusvaikutukset kohdistuvat kaavajärjestelmässä ylhäältä ylhäältä alaspäin ja ovat osa järjestelmän hierarkkista perustaa (esimerkiksi maakuntakaava on ohjeena yleiskaavaa laadittaessa). Toisaalta oikeusvaikutukset velvoittavat viranomaisia olemaan toimenpiteillään vaikeuttamatta kaavojen toteuttamista. Nimenomaisesti oikeusvaikutussäännöksiin sisältyy lisäksi sääntö siitä, että alemmantasoinen kaava syrjäyttää ylemmän tasoisen kaavan eli rakentamista ja toimenpiteitä toteutettaessa noudatetaan vain alemmantasoista kaavaa (esimerkiksi asemakaava syrjäyttää yleiskaavan).

Kaavojen oikeusvaikutukset eivät kuitenkaan rajoitu pelkästään nimenomaisiin oikeusvaikutussäännöksiin, vaan kaavoilla on monia muita oikeusvaikutuksia, jotka johtuvat muista säännöksistä (esimerkiksi rakentamis- ja toimenpiderajoitukset ja kielto rakentaa vastoin asemakaavaa). Voidaan jopa sanoa, että oikeusvaikutuksettomalla yleiskaavallakin on joissakin tapauksessa oikeudellisia vaikutuksia. Oikeusvaikutus on siis moninainen käsite, joka ei kovinkaan täsmällisesti kuvaa kaavasta johtuvia velvollisuuksia ja oikeuksia. Sama koskee niin sanottua strategista maankäytön suunnittelua, joka käsitteenä ei ole lainsäädännön tuntema ja joka on käytännössä ollut ilmeisen monimerkityksinen.

Perustuslain 80 §:n (731/1999) mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Maankäytön suunnitteluun ja rakentamiseen liittyen on luonnollisestikin tärkeää tietää, mitä velvollisuuksia tai oikeuksia suunnitelma tuo kansalaisille. Perustuslain 80 § ei koske viranomaisten sisäisiä suhteita, mutta itse suunnittelujärjestelmälläkin (esimerkiksi ylemmätasoisien suunnitelman merkitys alemmätasoisissa) on merkityksensä myös yksilön oikeuksien kannalta, koska ylemmätasoisessa suunnitelmassa rajoitetaan mahdollisuuksia suunnitella toisin alemmätasoisessa suunnitelmassa. Jos maankäytön suunnitelmin osalta otettaisiin systemaattisesti käyttöön terminologia, jossa käsitteenä olisivat velvollisuudet ja oikeudet, voisi olla mahdollista selkeyttää suunnitelmiin vaikutuksia eri tahojen toimintaan.

4.6 Menettely maankäytön suunnittelussa

Suunnittelumenettelystä olisi ilmeisen tarpeen säätää nykyistä tarkemmin sen vuoksi, että samojen – erittäin joustavien säännösten – soveltaminen sekä yleispiirteisessä että yksityiskohtaisessa suunnittelussa ei olisi tarkoituksenmukaista. Erityinen tarve tarkalle sääntelylle koskisi nimenomaan yksityiskohtaista suunnittelua, jonka yksityinen kehittäjä toteuttaisi. Kehittäjän, kunnan ja osallistajien vuorovaikutuksesta tulisi säätää niin yksityiskohtaisesti, että toisaalta vuorovaikutuksen tavoitteet ja toisaalta virheettömän menettelyn vaatimukset täyttyisivät.

Suunnittelumenettelystä ja siihen sisältyvästä vuorovaikutuksesta voitaisiin nykyiseen tapaan lakiin ottaa yleiset säännökset ja sen lisäksi lain tavoitteissa tulisi suunnittelumenettelyn tavoitteet ja periaatteet tuoda esiin. Yleissäännöksissä voisi tarkentaa tavoitteita ja periaatteita. Lisäksi olisi mahdollista tuoda esiin osallistajat, sähköinen menettely lähtökohtana ja siihenkin liittyen menettelyssä tuotettavan aineiston laadun tavoitteet, sekä niiden säilyttämisen ja avoimuuden periaatteet. Eri lainsäädäntöön sisältyvien viranomaispäätösten (esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointi, ympäristölupa ja liikenneväyläsuunnittelu) menettelyjen yhdistämisyrittämisestä ja mahdollisesta yhdistämisvelvol-

lisuudesta voitaisiin ottaa lakiin erityissäännös ”yhden luukun” sujuvoittamistavoitteiden saavuttamiseksi.

Suunnittelun vireilletulon ajankohdasta tulisi ainakin yksityisten kehittäjien toteuttaman suunnittelun näkökulmasta säätää nykyistä tarkemmin. Maankäyttöä koskevan suunnitelman laatimisen vireilletulo on osallisten ja yleisemminkin kuntalaisten näkökulmasta merkittävä ajankohta ja suunnittelun läpinäkyvyyden kannalta erityisen tärkeä. Erityisesti tämä koskisi yksityiskohtaista suunnittelua, jonka yksityinen kehittäjä toteuttaisi. Voisi olla mahdollista lainsäädännössä edellyttää reaaliaikaista tietoa siitä, että yksityinen kehittäjä on pannut suunnitelman laatimisen vireille. Laissa voitaisiin säätää siitä, että yksityisen kehittäjän suunnittelu ei voisi alkaa ennen tällaista kunnalle tehtävää ilmoitusta, joka aktivoisi laissa säädetyn suunnittelumenettelyn. Vireille tulleista suunnitteluhankkeista olisi kunnan pidettävä ajantasaista julkista luetteloa nähtävillä internetissä.

Vireilletulon yhteydessä tai välittömästi sen jälkeen tulisi esittää suunnitelman laatimisohjelma, joka voisi pääpiirteittäin vastata voimassa olevan lain osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa. Suunnitelmassa siis esitettäisiin erityisesti osallistumisen järjestäminen, laadittavat selvitykset ja arviot sekä aikataulu. Yksityisen kehittäjän ohjelmasta voitaisiin ottaa lakiin erityisiä säännöksiä. Voitaisiin esimerkiksi säätää ajankohdasta, jonka jälkeen ohjelma olisi esitettävä. Kunnan velvollisuudesta esittää tietyssä ajassa käsityksensä ohjelman riittävyydestä. Itse suunnitelmankin laatimiselle voitaisiin asettaa laissa määräaikoja. Yksityisen kehittäjän tulisi sitoutua hankkeeseen ja tämän vuoksi voisi olla tarpeen sisällyttää lakiin myös seuraamuksia sen varalta, että tämä ei toteuta laatimaansa ohjelmaa ilmoittamassaan aikataulussa. Erittäin pienissä hankkeissa, esimerkiksi yhtä rakennuspaikkaa koskevissa asioissa (nykyisin suunnittelutarveratkaisun kaltainen asia), voisi ohjelma sisältää vain niukan kuvauksen, osalliset ja aikataulun kuvattuna valmiilla sähköisellä ”lomakkeella”.

Erityiset säännökset eri vaiheissa tapahtuvista viranomaistapaamisista ja niiden tavoitteiden, sisällön, dokumentoinnin ja tulosten pääpiirteistä tulisi sisällyttää lakiin koskien yksityisen kehittäjän laatimaa kehittämissuunnitelmaa. Näiden tapaamisten ajankohdasta ja ehkä vähimmäismäärästäkin voitaisiin ottaa lakiin säännökset.

Suunnitelman vaikutusten selvittämisestä olisi tarkoituksenmukaista säätää nykyistä tarkemmin sekä laissa että sen nojalla annettavassa asetuksessa, vaikka täysin yksiselitteisesti kysymyksestä ei olekaan mahdollista säätää, kun selvittämisvelvollisuus vaihtelee suunnittelutehtävän mukaan. Tärkeätä olisi ainakin erottaa toisistaan yleispiirteisten suunnitelmien laatimisessa ja yksityiskohtaisessa suunnittelussa selvitettävät kysymykset. Lisäksi olisi erittäin merkittävää, että eri suunnittelutasoilla ja eri toimijoiden laatimat selvitykset olisivat avoimesti käytettävissä maankäytön suunnittelun tietojärjestelmässä. Myöhempi suunnittelu voisi hyödyntää aiempaa aineistoa ja tarvittaessa tarkentaa selvitettäviä seikkoja. Näin välttyttäisiin samojen asioiden uudestaan selvittämiseltä ja voitaisiin saavuttaa

tuottavuushyötyjä. Erityisen tärkeää olisi tietoaineistojen avoimuus ja niiden tietosisältöjen laatu. Näistäkin kysymyksistä voisi olla tarpeen sisällyttää lakiin ja asetukseen säännökset.

Maankäyttöä koskevien suunnitelmien laatimisen yhteydessä tehtävien selvitysten tarkemman sääntelyn mahdollisuuksia tulisi selvittää siten, että voitaisiin tavoitella nykyistä määrämuotoisempia (standardisoidumpia) selvityksiä tai ainakin niiden vähimmäistasoa. Ne voisivat palvella paremmin päätöksentekoa ja suunnitelmien vaikutusten arviointia. Yleisesti selvitykset voisivat kohdistua nykyistä enemmän tulevien muutosten vaikutuksiin, sillä maankäytön suunnittelun lähtökohtainen tarkoitus on pääasiallisesti ympäristön muuttaminen ja selvitysten tulisi suuntautua muutosten hallintaan. Esimerkiksi ilmasto-vaikutusten (ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen) selvittäminen nykyistä määrämuotoisemmin ja säännönmukaisemmin voisi tuoda merkittävää lisäarvoa. Lisäksi olisi ilmeisen tarpeen kehittää taloudellisten vaikutusten arviointia ottaen huomioon sekä julkisen vallan että yksityisten tietotarpeet mikro- että makrotasolla.

Kehittämissuunnitelmaluonnos voitaisiin esittää jo hankkeen vireilletulon yhteydessä. Sillä olisi sekä kunnan että osallisten kannalta tärkeää, että se olisi tiedossa aikaisessa hankkeen vaiheessa. Suunnitelmaluonnoksen esittämisvaatimus voisi siis olla pakollinen menettelyvaihe. Suunnitelmaluonnoksen laadulle ei kuitenkaan ilmeisesti olisi tarpeen säätää laissa tai asetuksessa kovin tiukkoja laatuvaatimuksia, vaan kyse olisi kirjaimellisesti luonnoksesta, jonka tarkoitus olisi keskustelun avaaminen. Erittäin pienissä hankkeissa, esimerkiksi haettaessa voimassa olevan lain mukaisen suunnittelutarveratkaisun kaltaista yhtä rakennuspaikkaa koskevaa päätöstä, suunnitelmaluonnos voisi olla erittäin niukka. Jos suunnitelmaluonnos esitettäisiin jo kehittämishankkeen jo vireilletulon yhteydessä, voisi suunnitteluun käytetty jonkin verran lyhentyä nykyisestä. Luonnoksesta voitaisiin varata osallisille mahdollisuus mielipiteen ilmaisuun voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 §:n tapaisesti, mutta mielipiteen esittämisajasta voitaisiin säätää nimenomaisesti. Määräajat voisivat olla eripituisia eri kokoluokan hankkeille.

Yleispiirteisessä maankäytön suunnittelussa julkisyhteisö voisi järjestää vuorovaikutuksen nykyisen kaltaisesti suhteessa osallisiin ja muihin yksityisiin tahoihin (muistutukset) sekä viranomaisiin (lausunnot ja neuvottelut).

Yleisesti menettelyn tulisi mahdollisimman pitkälti hyödyntää nykyistäkin enemmän digitaalisaation mukanaan tuomia mahdollisuuksia sekä menettelyn itsensä että aineiston osalta. Sekä julkisen että yksityisen tahon tuottaman aineiston tulisi olla yhteensopivaa ja se tulisi tallentaa tietojärjestelmään, jossa se olisi käytettävissä ja hyödynnettävissä myöhemmin maankäytön suunnittelussa sekä rakentamisen ja toimenpiteiden suunnittelussa.

Viranomaisvuorovaikutus tulisi, kun yksityisen kehittäjä laatii kehittämissuunnitelman, järjestää selkeästi ja yksiselitteisesti. Laissa voitaisiin jopa ajatella säädettävän lakisääteisestä

aikataulusta. Vireilletulon jälkeen kehittäjän tulisi saada tietoon kunnan kanta menettelystä, suunnitteluun liittyvistä selvitystarpeista ja suunnitelmaluonnoksesta. Kun kunta olisi suunnitelman hyväksyjä, kyse ei olisi lausunnosta, vaan kunnan esittämistä näkökohdista suunnitelman laatimismenettelyyn (mm. vuorovaikutuksen järjestäminen ja aikataulu) ja suunnitelmaluonnoksen sisältöön (erityisesti mm. yleissuunnitelman mukaisuus, rakentamisen määrä/laatu ja muut suunnittelun perustekijät). Kunnan sisäisesti menettelyt voitaisiin järjestää hallintosäännöllä kunnan tarpeita vastaavasti, mutta ainakin laajamittaisempien hankkeiden osalta luottamushenkilöiden käsittely olisi ilmeisesti tarpeen. Kunnat voisivat myös perustaa erityisiä toimielimiä käsittelemään kehittämissuunnitelma-asioita.

Ennen asian vireilletuloa olisi mahdollista keskustella kehittämissuunnitelman laatimiseen liittyvistä seikoista kunnan ja kehittäjän kesken. Ennakkotapaamisissa olisi mahdollista käsitellä muun ohessa kehittämissuunnitteluun liittyviä selvitystarpeita, aikataulua sekä kustannusten ja arvonnousun jakamiseen liittyviä kysymyksiä. Nämä ennakkotapaamiset tulisi kuitenkin avoimuuden ja läpinäkyvyyden varmistamiseksi dokumentoida ja tuoda esiin vireilletulon yhteydessä. Lakiin saattaisi jopa olla tarpeen sisällyttää yleiset säännökset ennakkotapaamisista ja niiden dokumentointivelvollisuudesta.

Kunnalla olisi kehittämissuunnitelman hyväksyjänä vahva vaikutusmahdollisuus moniin suunnitelman sisällöllisiin kysymyksiin. Kunta ei voisi käyttää vaikutusmahdollisuuttaan aiemmin hyväksymänsä yleissuunnitelman vastaisesti, vaan se olisi sidottu siinä asetettuihin yksityiskohtaisista suunnittelusta koskeviin puitteisiin. Kehittäjän tulisi siis voida luottaa siihen, että kehittämissuunnitelma on mahdollista laatia yleissuunnitelman mukaisesti. Mikäli kehittämissuunnitelmalla olisi vaikutuksia maakuntatasolla tai valtion viranomaisten toimintaan taikka muiden kuntien alueella, voitaisiin näiden tahojen näkökantojen huomioiminen järjestää lausuntojen kautta kehittämissuunnitelman laatimisen yhteydessä. Toisaalta näillä tahoilla on tullut olla mahdollisuus tuoda näkemykset esiin jo yleissuunnitelman laatimisen yhteydessä ja ne ovat tulleet huomioiduiksi jo siinä.

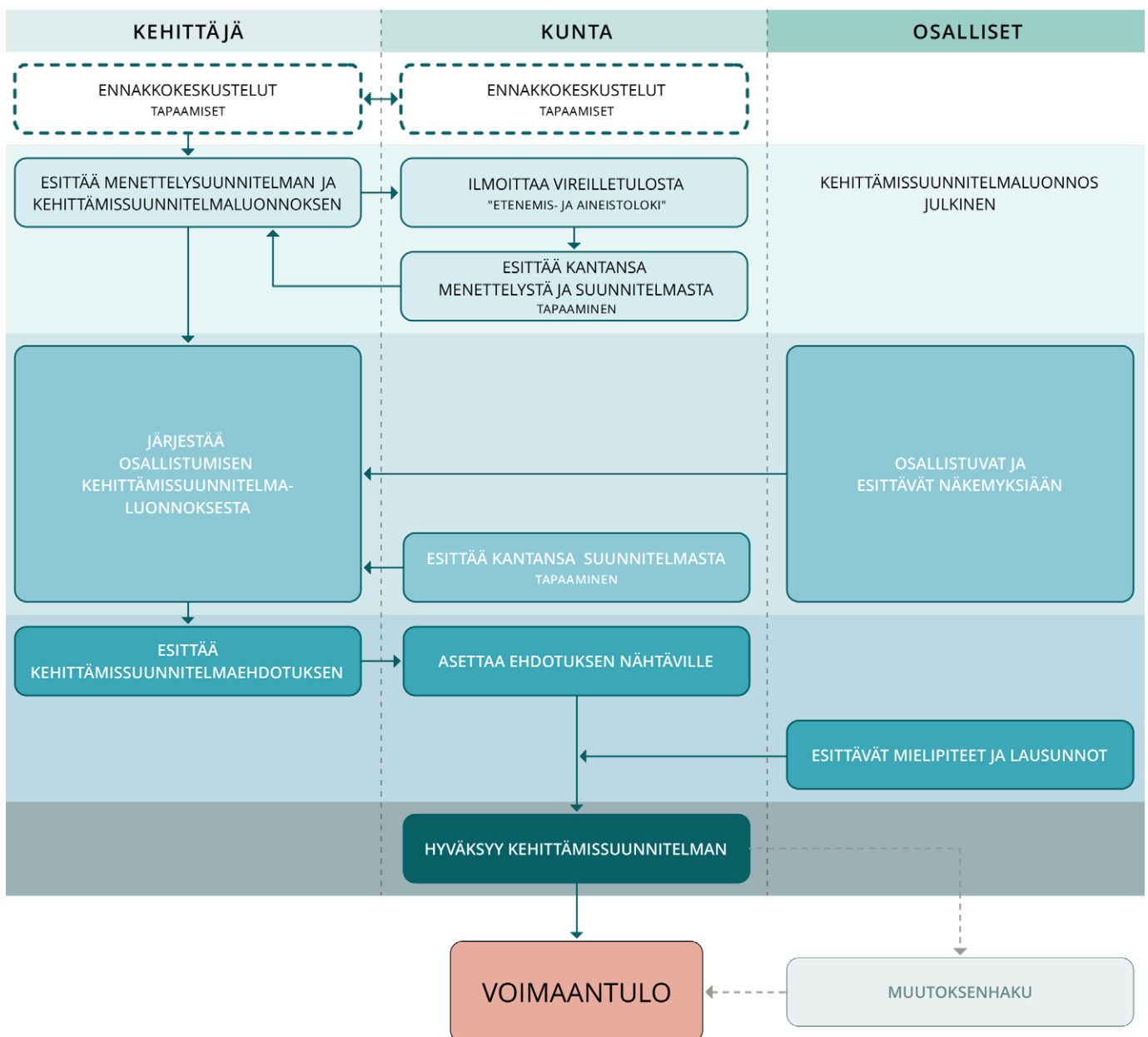
Suunnitelmaehdotus tulisi asettaa julkisesti nähtäväksi samaan tapaan kuin voimassa olevan lain 65 §:ssä ja nykyisessä asetuksessa säädetään. Osallisille ja kunnan jäsenille varattaisiin mahdollisuus esittää muistutuksensa. Lisäksi muilta viranomaisilta voitaisiin tarvittaessa pyytää lausunnot. Suunnitelmanehdotuksen nähtävillepano ja lausuntojen pyytäminen voisi olla kunnan tehtävänä.

Maakunnan laatiman yleispiirteisen suunnitelman hyväksyisi maakunta. Kaupunkiseutujen yleissuunnitelma hyväksyttäisiin kaikissa kaupunkiseudun kunnissa. Kunnan maankäytön yleissuunnitelman hyväksyisi kunnanvaltuusto.

Yksityiskohtaisen kehittämissuunnitelman hyväksyisi kunta hallintosääntönsä mukaisesti. Laajamittaiset kehittämissuunnitelmat voitaisiin säätää valtuuston päätettäväksi ja tietyn

laajuiset kunnallisen lautakunnan päätösvallan piiriin kuuluviksi. Kunta voisi määritellä vä-
häisten kehittämissuunnitelmien hyväksymisen viranhaltijan ratkaistavaksi.

Kokonaisuutena yksityiskohtainen suunnitelma hyväksymisaika voisi kaksivaiheisine kuu-
lemisineen olla vireilletulosta hyväksymispäätöksen lainvoimaisuuteen minimissään noin
kaksi kuukautta (jos kuulemisen minimiajat olisivat: luonnoskuuleminen 14-21 päivää,
ehdotuskuuleminen 14-21 päivää ja valitusaika 30 päivää).



Kuva 4. Kehittämissuunnitelman laatimismenettelyn pääpiirteet.

4.7 Toteuttamisen kustannukset - maankäyttösopimukset ja kehittämiskorvaukset

Voimassa olevan lainsäädännön perusajatuksena on, että asemakaavoitettavan alueen maanomistajilla, joille asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kaavan toteuttamisesta kunnalle aiheutuviin kustannuksiin.

Maankäyttösopimuksia kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyen, mutta maankäyttösopimusten sisällöstä ei ole sisällytetty lakiin säännöksiä. Laissa vain todetaan, että maankäyttösopimuksella voidaan kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Kunta ja maanomistaja voivat sopia kaavan toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä, kuten maanomistajan osallistumisesta koulu-, päiväkotij- ja muiden vastaavien palvelujen toteuttamiseen sekä esimerkiksi asuntotuotannon hallintamuodon jakautumisesta sopimusalueella. Lisäksi lakiin sisältyy kielto, että maankäyttösopimuksilla ei saa sitovasti sopia kaavan sisällöstä.

Vaikka kunnalla on oikeus lain mukaan periä tietyin edellytyksin kustannuksia kehittämiskorvauksen muodossa, ei tämä tarkoita mahdollisuutta pakottaa maanomistajia sopimukseen. Maankäyttösopimus on alkujaan tarkoitettu olemaan aitoon vapaaehtoisuuteen perustuva ensisijainen keino jakaa kaavoituksen kunnalle aiheuttamia kustannuksia ja hyötyjä maanomistajan ja kunnan välillä. Myöskään maankäyttösopimusneuvotteluista ei ole säännelty laissa. Kuntalaisten yhdenvertainen kohtelu ei sellaisenaan edellytä, että kunnan pitäisi kaikessa kaavoitustoimessa käyttää samoja sopimusperusteita. Kunta voi omista lähtökohdistaan arvioida kunkin kaavoitustoimenpiteen merkitystä omalta kannaltaan ja tehdä sen mukaisia sopimuksia. Lisäksi kunnissa on hyvin erilaisia käytäntöjä.

Maankäyttösopimusten ajatuksena on, että kaavasta hyötyä saavat maanomistajat neuvottelevat kunnalle asemakaavoituksen toteuttamisesta aiheutuvista kustannuksista siten kuin kussakin tilanteessa arvioidaan parhaaksi kummankin neuvotteluosapuolen välillä.

Jos kaavoituksen aiheuttamien kustannusten jakamisesta ei päästä sopimukseen, lakiin on otettu säännökset kunnan mahdollisuudesta periä kustannukset kehittämiskorvauksena. Kehittämiskorvauksen määrittäminen tulee kyseeseen vasta, kun on käynyt ilmeiseksi, ettei sopimusta synny. Kunnat eivät kuitenkaan ole käytännössä juurikaan käyttäneet mahdollisuutta kehittämiskorvauksen määrittämiseen, vaan asemakaavojen laatimiseen ja toteuttamiseen liittyvät kustannukset katetaan sopimalla niistä maankäyttösopimuksissa. Kunnalla on maankäyttösopimusneuvotteluissa vahva asema kaavoitusmonopolinsa vuoksi, joten tilannetta, jossa sopimusta kustannusten jakamisesta ei saataisi, ei käytännössä pääse syntyään.

Ilmastotavoitteisiin liittyen energia- ja ekotehokkuuden kannalta täydennysrakentaminen ja alueiden tiivistäminen on vahva kansallinen päämäärä. Käytännössä tämä edellyttää olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen jo olemassa oleville rakennetuille tonteille lisärakentamista ja muiden yhdyskuntarakenteen tiivistämisen kannalta hyvien alueiden rakentamista. Esimerkiksi näissä tilanteissa korkea arvonnousun tuoman hyödyn leikkaus vähentää maanomistajien halukkuutta mahdollistaa lisärakentaminen. Korkeilla maankäyttömaksuilla on myös vaikutuksensa asuntojen hintoihin ja näin ne voivat olla esteenä kohtuuhintaisen asumisen tavoitteiden saavuttamisessa.

Lainsäädäntöä uudistettaessa voitaisiin pitää lähtökohtana siitä, että kaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle kaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, olisi velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin ja osa yksityiskohtaisesti suunnittelun aikaansaamasta arvonnoususta kuuluisi kunnalle. Tämän lisäksi tulisi ainakin säätää nykyistä tarkemmin maankäyttösopimusneuvotteluissa noudatettavista periaatteista ja maankäyttösopimusten sisällöstä. Tämä olisi tarpeen riippumatta siitä, uudistettaisiinko suunnittelujärjestelmää. Jos suunnittelujärjestelmää uudistettaisiin siten, että kunta ei voisi kieltäytyä myötävaikuttamasta sellaisen yksityiskohtaisen maankäyttösuunnitelman edistämiseen, joka vastaa yleispiirteisen suunnitelman sisältöä, maankäyttösopimuskäytännöt muuttuisivat merkittävästi.

Maankäyttösopimusten lähtökohtana tulisi olla aidosti se, että kaavasta hyötyä saavat maanomistajat neuvottelisivat kunnan kanssa kunnalle toteuttamisesta aiheutuvista kustannuksista ja arvonnousun jakautumiseen liittyvistä kysymyksistä siten kuin kussakin tilanteessa arvioidaan parhaaksi kummankin neuvotteluosapuolen välillä.

Kehittämissuunnitelman laatimiskustannukset kuuluisivat suunnitelman laatijalle. Jos siis yksityinen taho laatisi kehittämissuunnitelman, tämä vastaisi kustannuksista. Kehittämissuunnitelman kunnalle koituvista yhdyskuntarakentamisen kustannuksista sovittaisiin maankäyttösopimuksella tai nykyistä kehittämiskorvausta koskevan menettelyn kaltaises- sa menettelyssä. Lisäksi alueen arvonnousun jakautumisesta kunnan ja maanomistajan kesken sovittaisiin laissa säädettävien puitteiden mukaisesti. Arvonnousun jakautumisen prosenttimäärästä voitaisiin säätää suoraan laissa siten, että yksityiskohtaisen suunnitelman aikaansaama arvonnousu eli oikeastaan ”voitonjako” kunnan ja yksityisen välillä perustuisi ”nettovoittoperiaatteelle”. Ensin arvioitaisiin bruttovoitto (maan arvo suunnitelman laatimisen jälkeen vähennettynä maan arvolla ennen suunnitelmaa). Tämän jälkeen nettovoittoon päädyttäisiin, kun bruttovoitosta vähennettäisiin laatimiskustannukset ja yksityiselle taholle kuuluvat toteuttamiskustannukset. Lakiin tulisi sisällyttää muun ohessa säännökset arvonnousun laskennan perusteista, voitonjaon periaatteista, hyväksyttävistä kustannuksista ja nettovoiton jakautumistavasta yksityisen ja kunnan välillä (prosenttiosuus). Laissa voitaisiin säätää sekä maksimimäärästä että minimimäärästä.

Maankäyttösopimukselle ja kehittämiskorvaukselle vaihtoehtoinen kustannusten ja osittain myös arvonnousun kattamisen tapa voisi olla erityisperusteinen määräaikainen kiinteistöverotus, jonka kautta kunnalle aiheutuvat kustannukset kanavoitaisiin niistä hyötyville. Määräaikainen verotus voisi olla jopa ennustettavampi ja kustannustehokkaampi tapa. Esimerkiksi veron perusteista, määrittämisen edellytyksistä, veron kestoajasta ja veron määrästä tulisi kuitenkin lakiin ottaa erittäin yksityiskohtaiset säännökset, jotta erityiseen verotukseen perustuva järjestelmä voisi toimia.

Lakiin voisi olla mahdollista sisällyttää joitakin erityisiä perusteita, joilla kehittämiskorvausta tulisi aina alentaa yleisestä maksimista. Esimerkiksi pilaantuneen maaperän puhdistaminen tai erityiset rakentamisolosuhteet (esimerkiksi maaperän laatu) voisivat olla tällaisia perusteita. Lisäksi saattaisi olla harkitsemisen arvoista, että jotkut maankäyttömuodot vapautettaisiin osittain kehittämiskorvauksesta (esimerkiksi tuotannolliset toiminnot).

Nykyistä yksiselitteisempi sääntely olisi omiaan nopeuttamaan neuvotteluja kunnan ja kehittäjän välillä kustannusten ja arvonnousun jakautumisen suhteen. Menettelyn nopeutumisella voisi joissakin tapauksissa olla merkitystä myös hankkeen kokonaiskeston kannalta ja positiivisia vaikutuksia myös hankkeen rahoituksen näkökulmasta. Selkeämpi sääntely luonnollisesti myös vähentäisi hankkeen hallinnollisia kustannuksia sekä kunnan että yksityisen toimijan osalta.

Kunta voisi muun muassa yhdyskuntakehityksen ja kohtuuhintaisen asuntotuotannon edistämiseksi katsoa tarkoituksenmukaiseksi suunnitella yksityiskohtaisesti ainoastaan kunnan omistamia alueita. Kunta voisi tällaisella alueella laatia kehittämissuunnitelman itse tai käyttää laatimiseen yksityistä suunnittelutahoa.

5 Rakentamisen ohjauksen sääntelyjärjestelmästä

5.1 Rakentamisen ennakkovalvonnan lähtökohdat

Rakentamisen ennakkovalvontamenettelyillä pyritään varmistamaan, että rakentamisessa ja muissa hankkeissa noudatetaan lainsäädäntöä, muita säännöksiä ja kaavojen määräyksiä, jotka koskevat turvallisuutta, terveellisuutta, viihtyisyyttä ja ympäristöön sopeutumista. Lisäksi rakentamista ja erilaisia toimenpiteitä valvotaan niiden toteuttamisaikana ja viranomaiset harjoittavat yleistä laillisuusvalvontaa. Edempänä hahmoteltu suunnittelujärjestelmän muutos vaikuttaisi myös ennakkovalvontamenettelyihin.

Nykyisen lainsäädännön ennakkovalvontajärjestelmä on moniportainen ja sisältää useita erilaisia lupia, hankkeen sisällöstä riippuen. Nykyisin ennakkovalvontajärjestelmään kuuluvat seuraavat luvat: rakennuslupa, toimenpidelupa, rakennuksen purkamislupa ja maisematyölupa. Lisäksi järjestelmä mahdollistaa ilmoitusmenettelyn käytön rakennus- ja toimenpideluvan sijasta kunnan rakennusjärjestykseen perustuen. Pääsääntönä on kuitenkin lupamenettely.

Rakennuksen rakentamiseen on oltava rakennuslupa. Rakennuslupa tarvitaan myös sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa rakennuksen rakentamiseen, sekä rakennuksen laajentamiseen tai sen kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen. Rakennuksen korjaus- ja muutostyötä varten tarvitaan rakennuslupa, jos työllä ilmeisesti voi olla vaikutusta rakennuksen käyttäjien turvallisuuteen tai terveydellisiin oloihin.

Toimenpidelupaa voidaan rakennusluvan sijasta hakea sellaisten rakennelmien ja laitosten, kuten maston, säiliön ja piipun pystyttämiseen, joiden osalta lupa-asian ratkaiseminen ei kaikilta osin edellytä rakentamisessa muutoin tarvittavaa ohjausta. Toimenpidelupa tarvitaan lisäksi sellaisen rakennelman tai laitoksen pystyttämiseen ja sijoittamiseen, jota ei pidetä rakennuksena, jos toimenpiteellä on vaikutusta luonnonoloihin, ympäröivän alueen maankäyttöön taikka kaupunki- tai maisemakuvaan. Toimenpidelupa tarvitaan myös muu-

hun kuin rakennuslupaa vaativaan rakennuksen ulkoasua muuttavaan toimenpiteeseen sekä asuinrakennuksen huoneistojärjestelyihin. Lisäksi toimenpidelupa tarvitaan rakennuksen julkisivun muuttamiseen sekä rakennusosan tai teknisen järjestelmän vaihtamiseen silloin, kun sillä voidaan vaikuttaa merkittävästi rakennuksen energiatehokkuuteen.

Ilmoitusmenettelyä voidaan nykyisin rakennus- ja toimenpideluvan sijasta käyttää rakennusjärjestykseen perustuen merkitykseltään ja vaikutukseltaan vähäiseen rakentamiseen tai muuhun toimenpiteeseen. Ilmoitusmenettelyn sijaan rakennusvalvontaviranomainen voi kuitenkin edellyttää rakennus- tai toimenpideluvan hakemista, jos se on yleisen edun tai naapurien oikeusturvan kannalta tarpeen. Ilmoituksen tehnyt voi aloittaa rakentamisen tai muun ilmoituksen varaisen toimenpiteen, jos rakennusvalvontaviranomainen ei 14 päivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta ole edellyttänyt luvan hakemista ilmoitettuun hankkeeseen.

Rakennusluvan, toimenpideluvan ja ilmoitusmenettelyn väliset erot ovat käytännössä tulkinnallisia ja vaadittavan luvan taso voi vaihdella kunta ja jopa viranhaltijakohtaisesti. Yleensä se, kuuluuko hanke toimenpideluvan vai ilmoituksen piiriin, riippuu suunnitellun hankkeen koosta. Ilmoitusmenettelyn käyttöä koskevissa rakennusjärjestysten määräyksissä on merkittäviä kuntakohtaisia eroja, joten ne voivat poiketa kuntakohtaisesti. Toisaalta esimerkiksi rakennus- ja toimenluvan edellytyksenä oleva selvitys ja vaadittavat asiakirjat eivät juurikaan poikkea toisistaan, joten ero kahden eri menettelyn välillä ei käytännössä ole kovinkaan suuri.

Lakia uudistettaessa voitaisiin harkita lupamenettelyn yksinkertaistamista ja selkeyttämistä. Useat eritasoiset luvat synnyttävät tulkintaongelmia vaadittavasta luvasta, vähentävät prosessien ennustettavuutta ja pahimmillaan voivat vaarantaa kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun. Lupamenettelyjä olisi mahdollista yksinkertaistaa ja selkeyttää siten, että ainoastaan yleisen edun, terveellisuuden, turvallisuuden ja naapureiden oikeusturvan kannalta merkittävät hankkeet tulisi edelleen olla tarkemmassa viranomaisen ohjauksessa. Pääsääntönä voisi kehittämissuunnitelman mukaisessa toteutuksessa olla ilmoitusmenettely. Viranomainen tarkastaisi ilmoituksen, joka sisältäisi rakennustekniset suunnitelmat. Ilmoituksen tekeminen ei kuitenkaan välittömästi voisi antaa oikeutta rakentamisen tai muun toimenpiteen aloittamiseen. Rakennusvalvontaviranomainen voisi ilmoituksen sijasta edellyttää rakennusluvan hakemista, jos se terveellisuuden, turvallisuuden, yleisen edun tai naapurien oikeusturvan kannalta olisi tarpeen. Nykyisen toimenpideluvan piirissä olevat hankkeet voisivat kuulua suoraan lain nojalla ilmoitusmenettelyn piiriin. Ilmoitusmenettelyn laajentaminen, ei vaarantaisi asianmukaista rakentamista tai rakentamiselle asetettuja tavoitteita, koska kunta voisi aina tarvittaessa vaatia hankkeelle haettavaksi rakennusluvan.

Toteutettaessa ilmoitusmenettely sähköisen asioinnin kautta siten, että toimenpiteet tulisivat sisällytetyiksi rakennusvalvontaviranomaisten tietojärjestelmiin, voitaisiin viran-

omaisten voimavaroja kohdentaa nykyistä paremmin muihin tarkoituksiin. Samalla voisi olla mahdollista, että eräät nykyisin ennakoivalvontamenettelyn ulkopuolella toteutettavat toimenpiteet tulisivat viranomaisten tietoon.

Erittäin vähäisten toimenpiteiden, joista osa nykyisin ei ole ennakoivalvonnan piirissä, osalta voitaisiin myös ajatella rekisteröintimenettelyn käyttöä. Rekisteröinti voitaisiin toteuttaa siten, että siihen ei liittyisi viranomaistoimintaa, vaan pienimuotoinen hanke kirjattaisiin rekisteriin sen toteuttajan tai rakennuksen omistajan toimesta. Joiltakin toimenpiteiltä voitaisiin ajatella edellytettävän rekisteröinniltä riittävää asiantuntemusta, josta rekisteröijä (hankkeesta vastaavat tai toimenpiteen suorittaja) esittäisi selvityksen rekisteröinnin yhteydessä.

5.2 Rakentamisen laatu ja vastuut

5.2.1 Rakentamisen laadun ohjaus

Rakentamisen laatu, tai pikemminkin laadun puute, on ollut vuosikausia vakiopuheenaihe. Kosteus- ja homeongelmat ovat olleet myös viime aikoina lehtien otsikoissa. Kyse ei kuitenkaan ole uudesta ilmiöstä, vaan laatuongelmien kanssa kamppailtiin jo 1960-1970-luvuilla, kun betonielementtirakentaminen aloitettiin. Tuolloin rakennetuissa talossa jouduttiin laajoihin julkisivukorjauksiin jo 1990-luvulla.

Laatuongelmiin on esitetty useita syitä ja kiinteistö- ja rakennusalan sisäisessä keskustelussa on vallinnut perinteisesti ”syyllisen hakemisen”-linja, jossa tilaajat syyttävät urakoitsijoita ja suunnittelijoita, suunnittelijat syyttävät tilaajia ja urakoitsijan tilaajia ja suunnittelijoita. Tähän on kuitenkin tullut parannuksia viime vuosina ja RAKLI, SKOL, ATL, Rakennusteollisuus RT ja RALA ovat käynnistäneet yhteisen laatuhanke ”Paremmen laadun puolesta”. Hankkeessa testataan pilottihankkeissa hyviä laadun parantamisen käytäntöjä, joita sitten levitetään laajasti käyttöön alalla.

Lainsäädäntö ei yksin pysty laatuongelmia ratkaisemaan. Lainsäädäntöön tai sen nojalla annettaviin alemman asteisiin säädöksiin voidaan kuitenkin kirjata elementtejä, joilla on vaikutusta rakentamisen laatuun ja sen parantamiseen, esimerkiksi minimivaatimuksia rakentamisen tasoon, sekä ammattitaitoon ja osaamiseen liittyviä edellytyksiä (myös yritystasolla), vastuusäännöksiä.

5.2.2 Rakentamisen vastuut

Vaikka vastuusäännökset ja niiden kehittäminen eivät todennäköisesti poista laatuongelmia kokonaan, vastuu kuitenkin liittyy olennaisesti laatuun. Hankkeiden tilaajatahot kriti-

soivat vastuun yksipuolista painottumista rakennushankkeeseen ryhtyvälle riippumatta siitä, oliko kyseessä ammattimainen toimija vai niin sanottu kertarakennuttaja.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuuteen kuuluu, että sillä on kulloisenkin hankkeen vaativuus huomioon ottaen riittävät edellytykset hankkeen toteuttamiseen sekä käytettävissään pätevä henkilöstö. Voimassa olevan lain mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on muun muassa huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan siten, että sen rakenteet ovat lujia ja vakaita, soveltuvat rakennuspaikan olosuhteisiin ja kestävät rakennuksen suunnitellun käyttöönsä. Lisäksi on huolehdittava siitä, että rakennus on erityisesti paloturvallinen, terveellinen, käyttöturvallinen, esteetön ja energiatehokas. Lisäksi joustava sääntely edellyttää toimiakseen erityisosaamista niin suunnittelussa, lupaharkinnassa kuin rakentamisessa. Vaatimukset ovat sellaisia, että harvalla rakennushankkeeseen ryhtyvällä itsellään tai rakennushankkeeseen ryhtyvän henkilöstöllä olisi riittävää ammattitaitoa, joten lain vaatima riittävä ammattitaito ja riittävän pätevä henkilöstö hankitaan erilaisin sopimusjärjestelyin.

Lainsäädäntö ei nykyisellään määrittele rakentamisen ketjun muiden osapuolten, kuten rakennustyönsuorittajien, suunnittelijoiden tai valvojien roolia ja vastuita rakennushankkeessa. Rakentaminen on jo pitkään ollut useisiin osa-alueisiin pirstoutunutta toimintaa ja myös rakentamista koskevan säätelyn lisääntyminen on synnyttänyt rakentamiseen erilaisten sopimussuhteiden verkoston, jossa vastuita joudutaan selvittämään useiden eri sopijaosapuolten välillä. Pääurakoitsijakin on usein vain töiden tilaaja ja samalla rakennustyömaalla saattaa olla kymmeniä aliurakoitsijoita, joiden työntekijät tulevat useista eri maista, eikä työmaalla välttämättä ole edes yhteistä kieltä.

Rakentamiseen ja suunnitteluun liittyvät YSE 1998 ja KSE 2013 määrittelevät pitkälle hankkeen osapuolten tehtäviä ja vastuita, joten ne korvaavat pitkälle lainsäädännössä olevat aukot rakentamisen ja suunnittelun vastuulle. Rakennusurakan yleiset sopimusehdot ovat vuodelta 1998 ja tuon jälkeen rakentamisen ympäristö on muuttunut melkoisesti. Alalle on tullut uusia sopimusmalleja, uutta sääntelyä ja uusia toimijoita, joten jo vuosien ajan on puhuttu yleisten sopimusehtojen päivittämistarpeesta. Päivittämishalukkuutta on kuitenkin hillinnyt Kilpailuviraston 2.11.1999 antama ratkaisu (Diaarinumero: 921/61/98 ja 362/67/99), jossa Kilpailuvirasto edellyttää, että ehtoja seuraavan kerran uudistettaessa kilpailunrajoitukset (viivästyssakot ja takuuajat sekä rakennusajan ja takuuajan vakuudet) poistetaan, tai jos niitä pidetään välttämättöminä, niille haetaan poikkeuslupaa, jolloin asia tulee viraston harkittavaksi.

Jos Rakennusurakan yleisiä sopimusehtoja ei jossakin vaiheessa ole, se asettaa entistä suuremman haasteen ei-ammattimaisille rakennushankkeeseen ryhtyville sopimusten laadintaan siten, että oma huolehtimisvelvoite tulee täytettyä asianmukaisesti ja että rakennushanke toteutuu laadukkaasti.

Tulevassa lainsäädännössä tulisi tunnistaa nykyistä paremmin koko rakentamisen ketju, siihen osallistuvat osapuolet ja määritellä kullekin taholle tehtävät ja vastuut vastaavalla tavalla kuin rakennushankkeeseen ryhtyvän tehtävät ja vastuu on nykyisessä laissa määritelty. Tämä tarkoittaisi käytännössä varsinaisen rakennustyön toteuttajan tai toteuttajien (urakoitsijat, aliurakoitsijat), eri osa-alueiden suunnittelijoiden sekä valvojien tehtävien ja vastuiden sisällyttämistä lakiin.

5.3 Rakennushankkeen valvonta

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on yleisen edun kannalta valvoa rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisesta koskevien säännösten noudattamista rakennus- ja korjaushankkeissa. Valvontatehtävän laajuus ja laatu vaihtelevat riippuen muun muassa siitä, kuinka vaativa rakennushanke on kyseessä sekä siitä millainen luvan hakijan ja hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemus ja ammattitaito on.

Kun rakennusvalvonnan rooli, tehtävät ja vastuu ovat useille rakennushankkeessa toimiville epäselviä ja saattaa aiheuttaa harhakuvitelman siitä, että rakennusvalvonta pystyisi valvomaan rakennushankkeen toetutusta ja rakennusvalvonnan hyväksyntä tarkoittaisi sitä, että hanke on toteutettu asianmukaisesti. Kunnan rakennusvalvonnalla ei kuitenkaan ole mahdollisuuksia valvoa rakennustyömaalla tehtäviä suorituksia, joten työn valvonnan tulisi olla rakennushankkeen toteuttajien niin rakennushankkeeseen ryhtyvän kuin työn suorittajan vastuulla.

Nykyisenkin lain mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on myös huolehtia kunnassa tarvittavasta rakentamisen yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta. Tätä ennaltaehkäisevää ja neuvovaa roolia tulisi merkittävästi korostaa ja painottaa tehtäviä virheiden ennaltaehkäisevään suuntaan.

Rakennustyön tilaajan valvonta perustuu nykyisin valtaosaltaan vapaaehtoisuuteen ja valvonnasta ja sen laajuudesta laadittaviin sopimuksiin. Valvontaa tehdäänkin hyvin eritasoisesti ja erilaisen ammattitaidon omaavien valvojien toimesta. Usein rakennushankkeeseen ryhtyvä pyrkii minimoimaan valvonnan kustannuksista, eikä valvontaa resursoida riittävästi. Vaikka työn suorittajan tulee luonnollisesti hoitaa omat tehtävänsä asianmukaisesti ja sopimusta vastaavasti, voi valvonnan puuttuessa kohteeseen jäädä työvirheitä, jolloin ongelmana ovat erityisesti piiloon jääviin rakennuksen osiin jääneet virheet.

Jos lakiin otettaisiin säännökset valvojan tehtävistä ja vastuista rakennushankkeessa, voisi sillä olla positiivinen vaikutus valvonnan laatuun ja siihen, että valvontaan myös panostet-

taisiin hankkeissa. Jos kunnan rakennusvalvonnan roolia painotettaisiin ennaltaehkäisevään suuntaan, voitaisiin harkita lisättäväksi rakennushankkeeseen ryhtyvän velvoitteita omaehtoiseen valvontaan rakennus- tai korjaushankkeissa esimerkiksi hankkeen vaatimusasteen mukaan.

5.4 Rakennuslupamenettely

Lainsäädäntö asettaa väljät puitteet rakentamisen ohjaukseen paikallisella tasolla ja erityisesti rakennuslupaviranomaisten tulkinnat luvanvaraisessa korjausrakentamisessa voivat poiketa merkittävästi eri kunnissa. Erilaisia tulkintoja esiintyy muun muassa rakennussuojelukysymyksissä, palomääräysten soveltamisessa, käyttötarkoitusten muutoksissa ja hissien rakentamisessa. Erilaiset tulkinnat eivät kuitenkaan rajoitu ainoastaan korjausrakentamista koskeviin lupakysymyksiin, vaan myös uudisrakennuskohteissa on esiintynyt erilaisia tulkintoja jopa pääkaupunkiseudun eri kunnissa. Myös saman kunnan sisällä tulkinnat saattavat olla virkamieskohtaisia, jolloin hankkeelle esitetyt vaatimukset saattavat muuttua kesken hankkeen käsittelevän virkamiehen vaihtuessa.

Tulevaan lainsäädäntöön olisi tarpeen luoda toimiva säädöskehikko koko Suomea koskien eli menettelyiden tulisi olla monilta osin joustavaa. Lain uudistamisen yhteydessä tulisi kuitenkin pyrkiä vähentämään joustavuuteen liittyvää ennakoimattomuutta. Oikeusturvänäkökulmasta on tärkeää, että niin pienien kuin isojen rakennushankkeiden menettelyt ja niiden toteuttamiseen liittyvät vaatimukset eivät olisi riippuvaisia yksittäisen virkamiehen tulkinnoista.

Haasteensa on tulevaisuudessakin erilaisin resurssein varustetut kuntien rakennusvalvonnasta vastaavat tahot. Resurssien puutekin voi saattaa rakennusvalvonnan kanssa asioivat kuntalaiset eriarvoiseen asemaan eri puolilla Suomea. Yhtenä ratkaisuna on esitetty rakennusvalvontatoimen yksiköiden koon kasvattamista, jotta toimintaedellytykset paranisivat ja toiminta olisi yhtenäisempää ja ennakoitavampaa. Eräänä ratkaisuvaihtoehtona tulkintojen yhtenäistämiseksi ja osaamisen lisäämiseksi voisi olla toimielin (esimerkiksi lautakunta), joka voisi antaa tulkintojen yhtenäistämistä koskevia ohjeita (vrt. kirjanpitolausunto), josta säädetään kirjanpitolain 8 luvun 2 §:ssä (1337/1997). Toimielimen tehtävänä voisi olla yleisten neuvojen ja ohjeiden antaminen, milloin se katsoisi yhdenmukaisen rakentamisen ennakkovalvontamenettelyn ja hyvän rakentamistavan edistämiseksi siihen olevan tarvetta.

Toimielimelle voisi määritellä myös muita tehtäviä. Esimerkiksi hakemusohjeiden antaminen ja esitysten tekeminen lainsäädännön uudistamiseksi sekä lausuntojen antaminen uudistuksiin liittyen voisivat kuulua tämän tyyppiselle toimielimelle.

5.5 Rakentamisen tekniset vaatimukset

Rakentamista koskeva sääntely on laadittu lähinnä uudisrakentamista silmällä pitäen. Rakennuskantamme kuitenkin uudistuu noin 1 % vuodessa. Rakennusten terveellisyyteen, turvallisuuteen, toimivuuteen ja muihin tavoitteisiin liittyviä haasteita ei ole mahdollista ratkaista vain uudisrakentamista sääntelemällä. Toisaalta korjausrakentamisen tiukemmat vaatimukset saattavat hidastaa korjauksiin ryhtymistä, kun pelätään niistä aiheutuvia kustannuksia. Kyse onkin tasapainoilusta riittävän, mutta ei liiallisen vaatimustason välillä.

Tulevassa lainsäädännössä olisi tarpeen selkeästi erottaa rakennuksen elinkaaren eri vaiheet, uudisrakentaminen, korjaaminen, ylläpito ja huolto. Näin sen ymmärrettävyys ja mahdollisuus ottaa huomioon elinkaaren vaiheiden erityispiirteet sääntelyssä paranisi merkittävästi.

Laissa on esitetty yleiset vaatimukset, joiden mukaan rakennuksen tulee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset. Lisäksi rakennus on suunniteltava ja rakennettava ja rakennuksen muutos- ja korjaustyöt tehtävä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutos toteutettava siten, että rakennus täyttää siihen yleisesti ennakoitavissa oleva kuormitus ja rakennuksen käyttötarkoitus huomioon ottaen laissa erikseen määritellyt tarkoitetut olennaiset tekniset vaatimukset. Lisäksi tulee ottaa huomioon paloturvallisuus, terveellisyys, käyttöturvallisuus, esteettömyys, meluntorjunta, ääniolosuhteet ja energiatehokkuus.

Erilaiset vaatimukset saattavat johtaa siihen, että niiden yhteensovittaminen on hankalaa ja eri tavoitteet ovat ristiriitaisia. Esimerkkinä voidaan mainita energiatehokkuuteen liittyvät vaatimukset ja toisaalta rakennuksen terveellisyys. Pahimmillaan tilanne voi olla se, että noudattamalla energiatehokkuusvaatimuksia, joudutaan valitsemaan ratkaisuja ja toteutustapoja, jotka ovat riskialttiita esimerkiksi kosteusvaurioille. Teknisten vaatimusten soveltamisessa voitaisiin ajatella säädettäväksi hierarkiajärjestyksestä, jota pääsääntöisesti noudatettaisiin, jos kaikkien vaatimusten toteuttaminen aiheuttaisi rakennuksen terveellisyyteen tai turvallisuuteen riskin. Vastaavasti tärkeimpien vaatimusten täyttämiseksi voisi olla nykyistä tarkempia ja jopa tiukempia määräyksiä, kun taas vähemmän merkityksellisten osalta voitaisiin purkaa nykyistä sääntelyä. Erityisesti kosteuden hallintaan liittyvien säädösten merkitystä tulisi edelleen korostaa ja määritellä koko kosteuden hallintaketju mahdollisimman tarkasti.

5.6 Ennakoiva rakennusten ylläpito

Osana rakentamisen laatuun liittyviä ongelmia on rakennusten oikea, suunnitelmallinen ja ennakoiva ylläpito. Rakennusten suunnitelmalliseen ylläpitoon on kiinnitetty huomiota pitkään ja lainsäädäntöä on kehitetty ohjaamaan kiinteistön omistajia ja käyttäjiä ottamaan suunnitelmallinen ylläpito huomioon.

Rakennusten suunnitelmallisen ja ennakoivan ylläpidon avuksi on kehitetty lukuisia apuvälineitä, joista yksi on lainsäädännön edellyttämä rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje. Käyttö- ja huolto-ohjeen hyödyntäminen on kuitenkin vaihtelevaa, vaikka sitä olisi mahdollista hyödyntää paitsi rakennuksen ylläpidon suunnittelussa myös muissa kiinteistöliiketoiminnan prosesseissa. Esimerkiksi kansainvälistyneessä ja ammattimaistuneessa vuokramarkkinassa on erilaisia tapoja sopia vuokrattujen tilojen kunnossapito ja ylläpito-vastuusta vuokralaisen ja vuokranantajan välillä. Niissä tilanteissa, joissa osapuolet sopivat kiinteistön ylläpitovastuun vuokralaiselle kuuluvan vuokrakauden aikana, on käyttö- ja huolto-ohje oivallinen apuväline, kun määritellään, mitä toimenpiteitä vuokralaisen tulee tehdä vuokrasuhteen aikana. Vastaavasti esimerkiksi kiinteistökaupoissa ajantasainen käyttö- ja huolto-ohje antaa ostajaehdokkaalle kuvan siitä, missä kunnossa rakennus on ja millaisia toimenpiteitä sen ylläpito tulee edellyttämään. Lisäksi käyttö- ja huolto-ohje voi olla apuna, jos on tarvetta selvittää vastuukysymyksiä mahdollisten rakennuksessa esiintyvien ongelmien suhteen.

Ennakoivassa ylläpidossa on myös otettava huomioon eri puolilla Suomea vallitsevat erilaiset tilanteet. Suomessa on alueita, joissa väestön määrä lisääntyy merkittävästi ja alueita, joilla väestö vähenee. Väestöltään vähenevillä alueilla haasteet eivät ole niinkään ennakoivassa ylläpidossa, vaan siinä, ettei tarvetta rakennuksille ole ja rakennusten osalta joudutaan tekemään ratkaisuja niiden omistamisesta, kehittämisestä tai purkamisesta. Ongelma on noussut esiin vahvasti kuntien omistamissan valtion tukemissa ja tyhjenevissä vuokra-asuntotaloissa, joiden ylläpito ei ole kannattavaa ja korjauskustannukset voivat ylittää moninkertaisesti rakennuksen arvon. Vastaava haaste on edessä myös muilla rakennuksilla, jos niihin ei riitä käyttäjiä. Kyseisissä tilanteissa ei ole perusteltua, että kustannuksia lisätään ylläpitämällä rakennuksia, joilla ei ole käyttöä edes tulevaisuudessa.

Suunnitelmallinen, jatkuva ylläpito ja oikea-aikainen korjaaminen vaikuttavat positiivisesti kiinteistön arvoon ja elinkaarikustannuksiin, minkä lisäksi ylläpidosta aiheutuvat kustannukset ovat ennakoitavissa ja siten paremmin hallittavissa kaikissa rakennustyypeissä riippumatta niiden omistus- ja hallintamuodoista.

Nykyinen käyttö- ja huolto-ohje on hyvä väline suunnitelmalliseen kiinteistönpitoon, jos sitä hyödynnettäisiin ja käytettäisiin apuvälineenä kiinteistön ylläpidon suunnittelussa ja oikea-aikaisessa korjauksessa. Lainsäädäntö voisi nykyistä selkeämmin ohjata suunnitel-

malliseen ylläpitoon. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi joidenkin rakennustyyppien osalta veloitetta päivittää käyttö- ja huolto-ohjetta ja seurata siinä määriteltyjä huolto- ja korjausaikoja.

Asunto-osakeyhtiöillä on jo nykyisin asunto-osakeyhtiölakiin perustuva velvoite antaa yhtiökokoukselle tieto tulevan viiden vuoden aikana yhtiön omistamaan rakennukseen tai kiinteistöön kohdistuvasta kunnossapitotarpeesta. Ajantasainen käyttö- ja huolto-ohje helpottaisi myös tuon veloitteen täyttämistä. Jos rakennuksen huolto-ohje olisi viranomaisen (tai muun tahon) ylläpitämässä järjestelmässä, voitaisiin huoltotoimenpiteiden toteutus ja erät muutkin vähäiset toimenpiteet kirjata tällaiseen luotettavaan sähköiseen järjestelmään. Järjestelmä voisi näin muodostaa erinomaisen perustan hyvälle kiinteistönpidolle.

6 Eräitä muita näkökohtia

Poikkeaminen ja suunnittelutarveratkaisu ovat edelleenkin merkittävässä osassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa päätöksenteossa. Niillä on sinänsä varsin pitkä lainsäädännöllinen historiakin (rakennuslaissa 370/1958 poikkeuslupa ja taaja-asutuspoikkeuslupa). Mikäli tuleva lainsäädäntö sisältäisi edellä esitetyn kaltaisen kehittämissuunnitelmamenettelyn, tarve poikkeamiseen mitä ilmeisemmin vähenisi niissä hankkeissa, joissa kehittämissuunnitelman olisi laatinut yksityinen kehittäjä. Kun kehittäjä näet olisi myös hankkeen toteuttaja, yksityiskohtainen maankäytön suunnitelma – kehittämissuunnitelma – laadittaisiin todennäköisesti siten, että hanke voitaisiin toteuttaa nimenomaan sen mukaisena.

Poikkeamista koskeva menettely olisi edelleenkin tärkeä järjestelmän joustavoittaja. Säännökset yleisestä poikkeamisvallasta, alueellisesta poikkeamisesta ja vähäisestä poikkeamisesta tulisi sisällyttää uuteenkin lainsäädäntöön. Terminologisesti voisi kuitenkin olla tarpeen käyttää nimitystä ”poikkeuslupa”, sillä kysymys on nimenomaan luvasta poiketa.

Nykyllä lainsäädännössä poikkeaminen on eräissä tapauksissa rakennuspaikan rakentamiskelvollisuuden arviointia yhdyskuntakehitykseen (esimerkiksi poikkeaminen yleiskaavasta) tai erityisiin tekijöihin (esimerkiksi poikkeaminen suunnittelutarpeesta rantavyöhykkeellä) liittyen. Näissä tilanteissa kehittämissuunnitelma tavallaan maankäyttölupana voisi korvata poikkeamisen yksittäisiä rakennuspaikkoja koskien. Voisi olla mahdollista, että kehittämissuunnitelmamenettely ulotettaisiin näihin tilanteisiin. Tämä olisi perusteltua senkin vuoksi, että edellä on hahmoteltu suunnittelutarveratkaisut korvattavan kehittämissuunnitelmalla yhtä rakennuspaikkaa koskevien hankkeiden osalta.

Suunnittelutarve on käsitteenä sinänsä ymmärrettävä, mutta nykysääntelyyn sisältyvä lakisääteinen suunnittelutarpeen määritelmä ei kovin hyvin avaudu lukijalle, jollei hän tunne lainsäädännön historiaa taaja-asutuskieltoineen. Voisi olla selvempää, mikäli suunnittelutarve olisi voimassa vain niillä alueilla, joille kunta on sen rakennusjärjestyksellä tai yleisuunnitelmalla päättänyt ulottaa. Mikäli näin säädettäisiin, tulisi myös suunnittelutarpeen määrittelyn kriteereistä ehkä säätää nykyistä tarkemmin. Samassa yhteydessä voisi olla

mielekästä myös hahmotella nykyistä selkeämpi yhteys suunnittelutarpeen ja yksityiskoh-
taisen suunnitelman laatimisvelvollisuuden välille.

Tulevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa tulisi ottaa huomioon parin viime vuosikymmenen
aikainen kehitys julkisten ja kaupallisten palveluiden kehittämisessä. Nykyisin kunnat eivät
enää ole yksinomaisina toimijoina sähkömarkkinoilla ja ilmeisesti tulevaisuudessa kunnat
eivät ole tuottamassa terveys- ja sosiaalipalveluita. Lisäksi on mahdollista, että eräät muut-
kin niin sanotut julkiset palvelut ovat muun kuin julkisen vallan toimijoiden tuottamia.
Nykylainsäädännön mukaan kunnalla ja muulla julkisyhteisöllä on kuitenkin esimerkiksi
lunastusoikeus kunnan tarpeisiin osoitettujen rakennusten tonttien osalta. Monet kuntien
ja valtionkin toiminnot on kuitenkin nykyisin sijoitettu jonkun muun kuin julkisyhteisön
omistamaan rakennukseen. Lainsäädäntöä uudistettaessa tulisi tämä kehitys ilmeisestikin
ottaa huomioon.

Kaupalliset palvelut ovat myös tuottaneet lainsäädännölle tuntematonta ”julkisen tilan”
kaltaista tilaa, joka ei ole yleistä aluetta. Tällainen kehitys saattaa edelleen jatkua. Lainsää-
däntöä uudistettaessa tulisi varmistaa, että nykyisin yleiseksi alueeksi kutsuttu tila voisi
ainakin jossakin määrin kattaa myös yksityisten omistamia alueita. Näiden alueiden to-
teuttamisesta, ylläpidosta sekä niiden avoimuudesta voisi olla tarpeen säätää nykyisestä
poikkeavalla tavalla.

Kun lainsäädäntöä uudistetaan siten, että olemassa olevia instrumentteja poistetaan,
muutetaan tai korvataan uusilla, edellyttää muutosten hallinta tarkkaan harkittuja voi-
maantulo- ja siirtymäsäännöksiä. Nykyisten yleiskaavojen muuntaminen yleissuunnitel-
miksi voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että kunnilla olisi laissa säädetty siirtymäaika,
jonka kuluttua yleiskaavat automaattisesti olisivat voimassa maankäytön yleissuunnitel-
mina. Kunnat voisivat siirtymäaikana uudistaa suunnitelmiaan ja laatia uuden lainsäädän-
nön mukaisia yleissuunnitelmia. Nykyisten maakuntakaavojen muuntaminen maakunnan
maankäytön yleissuunnitelmiksi voitaisiin toteuttaa vastaavalla tavalla. Asemakaavojen
osalta voisi olla mahdollista säätää, että niitä noudatettaisiin kehittämissuunnitelmina lain
voimaantulosta lähtien.

7 Yhteenvetoa ja pääkohtia

Selvitystä laadittaessa esille nousi lukuisa joukko erilaisia seikkoja, jotka voitaisiin ottaa huomioon tulevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa. Seuraavassa esitetään keskeisemmät asiat tiivistetyssä muodossa ja monet vähäisemmät kysymykset on jätetty huomiotta.

Ohjauksen lähtökohtia

Avoimuus, läpinäkyvyys ja luottamus

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistäminen maankäytön suunnittelussa on tulevan lainsäädännön välttämätön lähtökohta. Yhteistyötä on kehitettävä luottamuksen lisäämiseksi.

Menetelmien eriyttäminen ja suuri harkintavalta

Yhdyskuntien piirteet, maantiede ja aluekehitys vaihtelevat maan eri osissa. Kunnilla tulee olla suuri harkintavalta maankäytön suunnittelun ja rakentamisen periaatteiden soveltamisessa.

Systeeminen muutos digitaalisuuteen

Maankäytön suunnitteluprosessit digitalisoidaan. Kansallisella tasolla yhtenäinen, tietokantapohjainen järjestelmä ulottuu strategisesta suunnittelusta alueiden toteuttamiseen ja rakennetun ympäristön ylläpitoon.

Uudet osallistumisfoorumit

Kuntiin ja maakuntiin tarvitaan kansalaisten suoran vaikuttamisen foorumeita, joiden esitykset otetaan huomioon maankäytön ja rakentamisen suunnittelussa.

Muutoksen hallinta

Maankäytön suunnittelu on kehittämistä ja muutoksen hallintaa tarkoituksenmukaisin keinoin. Ohjauksen ja resursoinnin painopiste on tulevaisuudessa muutoksissa, ei nykytilanteen selvittämisessä.

Suunnittelun uudistuva käsitteistö

Kaavojen sijaan laaditaan maankäytön suunnitelmia.

Maankäytön ohjausjärjestelmän periaatteita

Kaksi velvoittavaa (oikeusvaikutteista) maankäytön suunnittelutasoa

Maankäytön muutosten velvoittavassa (oikeusvaikutteisessa) ohjauksessa on kaksi suunnittelutasoa: yleissuunnitelma ja kehittämissuunnitelma. Kunnilla on päätösvalta maankäytön muutoksista.

Yleissuunnittelu voi olla myös strategista

Kunnat ja maakunnat laativat ja hyväksyvät strategisia maankäytön yleissuunnitelmia maakuntien, kaupunkiseutujen ja kuntien kehityksen ohjaukseen ja koordinointiin. Strateginen maankäytön suunnittelu sovitetaan yhteen muun suunnittelun kanssa.

Kuntien ja yksityisten kehittämissuunnitelmat

Alueen yksityiskohtaista suunnittelua ohjataan kehittämissuunnitelmalla, jonka aloitteen tekijänä ja laatijana voivat olla sekä kunnat että yksityiset toimijat. Kehittämissuunnitelmiin hyväksymisestä päättää kunta.

Tarkka mutta joustava laatimismenettely

Maankäytön suunnitelmien laatimismenettelystä säädetään nykyistä yksiselitteisemmin. Strategisen suunnittelun, velvoittavan (oikeusvaikutteisen) yleissuunnittelun ja kehittämissuunnitelmien menettelytavat eriytetään.

Määrämuotoinen vaikutusten arviointi

Suunnitelmien vaikutusten arvioinnista säädetään yksilöidymmin. Selvitetään vaikutukset riittävästi maankäytön muutos huomioon ottaen.

Maankäyttösopimuksiin läpinäkyvyyttä

Maankäyttösopimuksista ja maan arvonnousun voitonjaosta säädetään yksityiskohtaisemmin järjestelmän selkeyttämiseksi ja menettelyiden yhdenmukaistamiseksi.

Rakentamisen ohjauksen periaatteita

Rakentamisen tehtävät, roolit ja vastuut lakiin

Rakentamisen koko ketjun eri osapuolten tehtävät, roolit ja vastuut on määriteltävä laissa nykyistä tarkemmin ja selkeämmin. Erityisesti on otettava tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa lopputulokseen (esimerkiksi hankkeesta vastaava mahdollisuudet).

Erityinen toimielin ohjeistamaan rakentamista

Selvitetään mahdollisuuksia säätää erityisestä toimielimestä (lautakunta tai muu), joka voisi antaa ohjeita ja tulkintasuosituksia rakennusalueelle.

Rakentamisen lupamenettelyä yksinkertaistettava

Rakennuslupa vaadittaisiin vain terveellisuuden ja turvallisuuden kannalta merkityksellisiin hankkeisiin. Toimenpideluvasta erillisenä lupana luovuttaisiin. Kehittämissuunnitelman mukainen toteuttaminen voisi kuulua ilmoitusmenettelyyn.

Rakennuksen koko elinkaari tärkeä

Laissa tulisi huomioida rakennuksen elinkaari siten, että uudisrakentaminen, korjaaminen, ylläpito ja huolto olisivat sääntelyn perustana. Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeesta tulisi säätää nykyistä tarkemmin.

Vertailu nykyjärjestelmän ja ehdotuksen välillä

MRL:n mukainen nykytilanne		Ryhmän ehdotus
STRATEGINEN SUUNNITTELU		
LAATIJA	Strategisella suunnittelulla ei ole selvää juridista asemaa. Sekä maakuntakaavoissa että kunnan yleiskaavoissa on vaihtelevasti strategisia osia.	Maakunta: Maakunnan yleissuunnitelma Kaupunkiseudun kunnat yhdessä: Kaupunkiseudun yleissuunnitelma (tarvittaessa) Kunta: Kunnan yleissuunnitelma
MENETTELY	Maakunnan liitto laatii ja hyväksyy. Kunta laatii ja hyväksyy.	Maakunta laatii ja hyväksyy. Kaupunkiseudun kunnat laativat yhdessä, kunnat hyväksyvät erikseen. Kunta laatii ja hyväksyy.
SISÄLTÖ	Oikeusvaikutteisia ja vailla oikeusvaikutusta olevia merkintöjä on kaavoissa sekaisin.	Strateginen kehittäminen ja eri politiikkasektoreiden koordinointi.
OIKEUSVAIKUTTEINEN / VELVOITTAVA SUUNNITTELU		
LAATIJA	Maakunnan liitto Kunta	Kunta: Kunnan yleissuunnitelman velvoittavat osat Kehittämissuunnitelma Kehittäjä: Kehittämissuunnitelma
MENETTELY	Maakunta ja kunta vastaavat osaltaan menettelystä. Menettely on säädetty väljästi.	Kehittäjä / kunta: Kehittämissuunnitelman laatimismenettely Kunta: Hyväksyy kunnan yleissuunnitelman Hyväksyy kehittämissuunnitelman Tarkka sääntely, mm. julkisuus, määräajat ja kehittäjän taloudelliset edut ja vastuut
SISÄLTÖ	Yleiset sisältövaatimukset	Yleiset ja erityiset sisältövaatimukset
SIIRTYMÄSÄÄNNÖKSET		
	Maakuntakaava Yleiskaava	Laissa säädetty siirtymäaika, jonka kuluessa voidaan uudistaa. Siirtymäajan jälkeen muuttuvat yleissuunnitelmiksi.
	Asemakaava	Muuttuvat voimaantulossa kehittämissuunnitelmiksi.
	Rakennuslupa, toimenpidelupa, jne.	Ilmoitusmenettely kehittämissuunnitelman mukaisille hankkeille, muuten yksi lupamuoto

Ympäristöministeriö kutsui selvityksen tekijät tarkastelemaan maankäytön suunnittelun ja rakentamisen tulevaisuuden haasteita, muutosnäkymiä, uusia ohjaustarpeita ja uuden tyyppisiä ohjausmahdollisuuksia. Maankäytön suunnittelu on kehittämistä ja muutoksen hallintaa tarkoituksenmukaisin keinoin. Ohjauksen ja resursoinnin painopisteen olisi oltava nykyistä selvemmin tulevaisuuden muutoksissa, ei nykytilanteen selvittämisessä. Kunnat ja maakunnat voisivat laatia ja hyväksyä strategisia maankäytön yleissuunnitelmia, joiden avulla koordinoitaisiin ja ohjattaisiin maakuntien, kaupunkiseutujen ja kuntien kehitystä. Maankäytön muutosten velvoittavassa (oikeusvaikutteisessa) ohjauksessa voisi olla kaksi suunnittelutasoa: kunnan maankäytön yleissuunnitelma ja kehittämissuunnitelma, jonka aloitteentekijänä ja laatijana voivat olla sekä kunnat että yksityiset toimijat. Maankäytön suunnitelmien laatimismenettelystä voitaisiin säätää nykyistä yksiselitteisemmin. Rakentamisen koko ketjun eri osapuolten tehtävät, roolit ja vastuut olisi määriteltävä laissa nykyistä tarkemmin ja selkeämmin. Tulevassa lainsäädännössä tulisi huomioida rakennuksen elinkaari siten, että uudisrakentaminen, korjaaminen, ylläpito ja huolto olisivat sääntelyn perustana. Rakennuslupa vaadittaisiin vain terveellisyyden ja turvallisuuden kannalta merkityksellisiin hankkeisiin.